

# Det regionale nivåets framtid

*En komparativ studie av holdninger til forvaltningsordningen blant fylkestingspolitikere på Vestlandet.*

Torben Tøsse Blindheim



**Universitetet i Bergen**

*Institutt for sammenliknende politikk*

Masteroppgave

Februar 2013

## **Forord**

Siden jeg begynte å studere Sammenliknende politikk høsten 2007, har mitt fremste interessefelt vært regionalisering. Våren 2009 arbeidet jeg som praktikant ved Bergen Næringsråd, og allerede da bestemte jeg meg for at min masteroppgave skulle omhandle regionalisering på Vestlandet. Interessen for samspillet mellom lokal, regional og statlig makt i Norge har gjort arbeidet med denne oppgaven til en spennende prosess. Studien hadde imidlertid ikke kommet i land med min interesse for faget alene. Det er derfor flere som skal takkes.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til veileder Kristin Strømsnes for konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele skriveprosessen. Det har vært en lang reise, men du har hele tiden vært positiv, og holdt motet oppe med gode faglige innspill og vinklinger.

Jeg vil også gjerne takke de seks respondentene som var villig til å stille til intervju. En spesiell takk til Matti Torgersen ved Hordaland fylkeskommune som gjorde det mulig å komme i kontakt med alle respondentene.

Dere fantastiske medstudenter fortjener også en stor takk. Øivind, du inspirerer med ditt engasjement, og våre gode samtaler har hjulpet meg veldig med ferdigstillelsen av masteroppgaven. Jon Kåre har vært min forskningsinspirator gjennom hele prosessen. Dine faglige innspill har vært svært befriende når jeg har stått fast. Jeg sitter også stor pris på støtten jeg fikk på min forskningsturné til Førde. Terje Mikal fortjener også en stor takk. Dine refleksjoner har vært avgjørende mot slutten. Ellers vil jeg takke Kristian, Idunn, Kaspar, Henrik og Kristoffer for sosiale sammenkomster og faglige innspill. Våre fem år på Sampol har vært minneverdig.

Selvfølgelig vil jeg også takke de viktigste støttespillerne. Mine fantastiske foreldre for at de alltid er der for meg. Til sist, men ikke minst, Susannah. Din tålmodighet har vært avgjørende, og du har lyst opp mange grå dager. Tusen takk min kjære.

## **Sammendrag**

Målet med denne studien er å få økt kunnskap om hva regionalpolitikere på Vestlandet mener om fremtidig forvaltningsordning. Problemstillingen forsøker å gi svar på hvilken forvaltningsordning politikerne ønsker, og hvilke faktorer som kan forklare deres standpunkt til de ulike modellene. De tre modellene er: tonivåmodellen, opprettholde fylkeskommunen og ny trenivåmodell med større regioner. Tidligere forskning peker på at geografisk tilknytning og partipolitisk tilhørighet er faktorer som kan innvirke på politikerne sine holdninger.

Oppgavens metode er en kvalitativ casestudie av Vestlandet. Data til analysen er samlet inn ved bruk semi-strukturerte eliteintervju. Seks politikere fra vestlandsfylkene Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland utgjør oppgavens datamateriale, og respondentene er valgt ut av strategiske hensyn med vekt på geografisk og partipolitisk spredning.

Både spenningen mellom sentrum og periferi og partipolitikk mellom høyre-venstre akse har vist seg gjeldende i oppgavens datamateriale. Resultatene i analysen viser at regionalpolitikere på Vestlandet har ulike tilnærminger til fremtidens forvaltningsordning i Norge. Tilhengerne av større regioner kommer fra fylker med sterke bysentra, og argumenterer med ønsket om økt oppgaveoverføring og autonomi fra sentralmakten i deres standpunkt til større regioner. Tilhengerne av tonivåmodellen ser ut til å være sterkest påvirket av sitt partipolitiske ståsted, og argumenterer for en mer oversiktlig og effektiv forvaltningsordning. Respondenten som ønsker å opprettholde fylkeskommunen kommer fra distriktsfylket Sogn og Fjordane, og argumenterer for at frykten for å bli splittet i flere periferier gjør en opprettholdelse av fylkeskommunen mest hensiktsmessig. Oppgavens resultater viser at interessekonflikter og konflikt preger regionsaken på Vestlandet.

## **Abstract**

This study sets out to increase our knowledge of the opinions of regional politicians of “Vestlandet”, in the south western part of Norway, and moreover which factors contribute to form these opinions. The study examines three administrative models: the two level model, a three level model with larger regions, as well as the current “fylkeskommune” model.

The method of approach consists of a case study of Vestlandet, while the data is gathered by form of semi-structured interviews of political elites. The data is comprised of six interviews with political representatives from Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. The respondents have been chosen strategically, in order to maximize balance with regards to geography and party affiliation.

Both the conflict between center and periphery as well as the left-right dimension are apparent in the thesis’ data. Moreover the data shows a divergence in opinions on the suitability of future regional administrative arrangements in Norway. The proponents of larger regions represent regions with dominant urban centers, and argue for more transfers of competencies from the state as well as a greater degree of autonomy. The proponents of a two level model, on the other hand, appear to be most strongly influenced by party affiliation. The respondents looking to maintain the current “fylkeskommune”, represent Sogn og Fjordane, and are wary of further peripheralization if the current system is altered. In brief, the thesis shows that the regional debate taking place at Vestlandet is characterized by overlapping conflicts of interest.

## **Innholdsfortegnelse**

<b>Forord.....</b>	<b>i</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>ii</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>iii</b>
<b>Innholdsfortegnelse .....</b>	<b>iv</b>
<b>Liste over tabeller og figurer .....</b>	<b>vii</b>
<b>1. Innledning .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Tema .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Problemstilling .....</b>	<b>2</b>
<b>1.3 Hvorfor Vestlandet? .....</b>	<b>3</b>
<b>1.4 Dagens regionaliseringsdebatt i Norge .....</b>	<b>5</b>
<b>1.5 Strukturen i oppgaven.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Kontekst og bakgrunn – historisk utvikling og offentlige utredninger .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Definisjon av region og regionalisering .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Ytre påvirkning – internasjonale forhold og regionaliseringen i Europa .....</b>	<b>10</b>
<b>2.3 Utviklingen til det regionale nivået i Norge.....</b>	<b>11</b>
<i>2.3.1 Tidlig norsk regioninndeling: Fra lensordning til embetsmannsstat .....</i>	<i>12</i>
<i>2.3.2 1970-tallet: «Den nye fylkeskommunen» blir frigjort fra fylkesmannen og kommunene .....</i>	<i>13</i>
<i>2.3.3 1990-årene: Staten styrkes, fylkeskommunen svekkes .....</i>	<i>14</i>
<i>2.3.4 2000-tallet: Nye samarbeidsformer blir mer utbredt på fylkesnivå.....</i>	<i>15</i>
<i>2.3.5 Oppsummering av historisk utvikling .....</i>	<i>15</i>
<b>2.4 Utredninger av fylkeskommunen: Oppgaveansvar og geografisk inndeling uavklart.....</b>	<b>15</b>
<b>2.5 Regionreformen som ble en mindre forvaltningsreform .....</b>	<b>20</b>
<b>2.6 Partipolitisk uenighet – partiprogrammer ved siste stortingsvalg .....</b>	<b>23</b>
<b>2.7 Oppsummering: Kontekst og bakgrunn.....</b>	<b>26</b>

<b>3. Teoretisk rammeverk - Motstridende interesser preger regiondebatten .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Tidligere forskning .....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 Regionaliseringsdebatten i Norge som et strategisk interessedpill .....</b>	<b>29</b>
<b>3.3 Spenningen mellom sentrum og periferi .....</b>	<b>31</b>
<i>3.3.1 Definisjon av begrepene sentrum og periferi.....</i>	<i>31</i>
<i>3.3.2 Sentrum-periferi konflikter i den norske regionaliseringsdebatten .....</i>	<i>32</i>
<b>3.4 Partipolitisk uenighet: konflikt mellom og internt i de norske partiene .....</b>	<b>37</b>
<b>3.5 Oppsummering teoretisk rammeverk .....</b>	<b>38</b>
<b>4. Metode og data – Bruk av casestudium og eliteintervju.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1 Casestudiet .....</b>	<b>39</b>
<i>4.1.1 Valg av Vestlandet som case: Populasjon og generaliseringspotensial.....</i>	<i>42</i>
<b>4.2 Eliteintervjuet .....</b>	<b>44</b>
<i>4.2.1 Utvalg.....</i>	<i>45</i>
<i>4.2.2 Gjennomføring av intervju: fordeler, ulemper og praktiske hensyn.....</i>	<i>46</i>
<b>4.3 Validitet, reliabilitet og bias.....</b>	<b>48</b>
<b>4.4 Oppsummering av metode og data .....</b>	<b>50</b>
<b>5. Analyse del 1: Ønsket forvaltningsordning .....</b>	<b>51</b>
<b>5.1 Fylkeskommuner, større regioner eller tonivåmodell? .....</b>	<b>51</b>
<i>5.1.1 Jenny Følling .....</i>	<i>51</i>
<i>5.1.2 Noralv Distad.....</i>	<i>52</i>
<i>5.1.3 Torill Selsvold Nyborg .....</i>	<i>52</i>
<i>5.1.4 Terje Søviknes .....</i>	<i>53</i>
<i>5.1.5 Tom Tvedt.....</i>	<i>54</i>
<i>5.1.6 Ellen Solheim .....</i>	<i>55</i>
<b>5.2 Det konfliktfylte regionbegrepet .....</b>	<b>56</b>
<b>5.3 Identitet knyttet til det regionale nivå .....</b>	<b>57</b>

<b>5.4 Oppsummering .....</b>	<b>59</b>
<b>6. Analyse del 2: Hva forklarer regionalpolitikernes holdninger? .....</b>	<b>60</b>
<b>6.1 Ønsket forvaltningsordning i et sentrum-periferi perspektiv .....</b>	<b>60</b>
<b>6.2 Internt på Vestlandet.....</b>	<b>60</b>
<i>6.2.1 Sogn og Fjordane.....</i>	<i>61</i>
<i>6.2.2 Hordaland .....</i>	<i>63</i>
<i>6.2.3 Rogaland .....</i>	<i>67</i>
<i>6.2.4 Oppsummering: Motsetninger mellom sentrum og periferi internt på Vestlandet ..</i>	<i>71</i>
<b>6.3 Forholdet mellom hovedstad og periferi .....</b>	<b>72</b>
<i>6.3.1 Tilhengerne av tre forvaltningsnivå.....</i>	<i>73</i>
<i>6.3.2 Tilhengerne av tonivåmodellen .....</i>	<i>79</i>
<i>6.3.3 Oppsummering: Ulikt syn på desentralisering av makt og oppgaver.....</i>	<i>83</i>
<b>6.4 Partitilhørighet.....</b>	<b>83</b>
<i>6.4.1 Respondentenes lojalitet til partiets holdninger .....</i>	<i>84</i>
<i>6.4.2 Oppsummering: Diskusjonen om partitilhørighet illustrerer konflikt .....</i>	<i>91</i>
<b>7. Konklusjon.....</b>	<b>93</b>
<b>7.1 Oppsummering av resultater .....</b>	<b>93</b>
<b>7.2 Implikasjoner for framtidens forvaltningsordning .....</b>	<b>95</b>
<b>7.3 Forslag til videre forskning.....</b>	<b>96</b>
<b>Litteratur.....</b>	<b>97</b>
<b>Appendiks 1: Liste over respondenter .....</b>	<b>102</b>
<b>Appendiks 2: Intervjuguide.....</b>	<b>103</b>

## Liste over tabeller og figurer

Tabell 1: Oversikt over de viktigste utredninger om oppgavefordelingen og fylkesinndelingen forut for forvaltningsreformen .....	20
Tabell 2: De norske partienes holdninger til framtidig forvaltningsordning .....	26
Tabell 3: Oppsummering av ønsket forvaltningsordning .....	55
 Figur 1: Prosessen mellom teori og empiri i casestudier .....	 41



# 1. Innledning

«[...] splittinga og uenigheten omkring regionsaken rundt om i landet gir sentrale myndigheter lett spill.»

- Olav Kobbeltveit i *Bergens Tidende* (Bergens Tidende 2007a).

## 1.1 Tema

Denne oppgaven skal ta for seg det mellomliggende styringsnivået i Norge. Hvordan dette nivået skal skaffe seg nødvendig legitimitet har vært et permanent debattert område siden tidlig på 1900-tallet (Fimreite og Selle 2008: 2), og det seneste tilskuddet til debatten var forslaget om en forvaltningsreform – også kalt regionreformen – av det fylkeskommunale nivået i mai 2007 (St.meld. nr. 12. 2006-2007). Denne reformen ble gjennomført med så mange begrensninger at den av mange regnes som en fiasko (Fimreite et al. 2008, Blom-Hansen, Munk Christiansen, Fimreite og Selle 2012), og den politiske støtten for å avskaffe fylkeskommunen i dagens form ser fremdeles ut til å være stor, og kanskje økende (Smith og Baldersheim 2011: 50).

I følge Farsund (2010) er det mye som tyder på at forklaringene på utfallet av reformprosesser som den siste forvaltningsreformen må kobles til noen grunnleggende konfliktlinjer i norsk politikk. Høyre og Fremskrittspartiet har lenge vært en forkjemper for å legge ned fylkeskommunen, og begge partiene programfestet dette ved det seneste stortingsvalget (Fremskrittspartiet 2009, Høyre 2009). Samtidig er støtten for å opprettholde tre folkevalgte nivå sterk i de andre norske partiene, selv om partiene har ulikt syn på hvordan det regionale nivå bør organiseres. Denne debatten har reist svært viktige spørsmål om hvordan vi skal strukturere forvaltningen av landet vårt, og ført oss inn i viktige diskusjoner om demokrati, geografisk organisering og oppgaveløsning. Det handler om hvordan en best kan legge til rette for politisk deltaking og sikre innbyggerne sin politiske innflytelse, samt hvordan en kan sikre at de folkevalgte organene i landet får legitimitet.

Det er forsket mye på regionalisering i Norge, men relativt få studier har tatt for seg regionalpolitikeres holdninger til dagens forvaltningsordning. Dette studiet er et utforskende casestudium. Det finnes ikke teori som kan testes direkte i form av etablerte hypoteser, og jeg finner det dermed hensiktsmessig å benytte meg av en kvalitativ tilnærming. Målet med oppgaven er å forstå hvordan regionalpolitikerne på Vestlandet forholder seg til det regionale

nivåets fremtid, og hva som forklarer deres holdninger til forvaltningsordningen. Studiet bidrar på et relativt utforsket område innenfor forskningen om norsk regionalpolitikk generelt, og regionalpolitikk på Vestlandet spesielt.

Under reformprogrammer som forvaltningsreformen utspiller det seg en maktkamp mellom ulike interesser og hensyn, der målet for de ulike aktørene er å få størst mulig gjennomslag for sine egne interesser (Scharpf 1997, Østerud, Selle og Engelstad 2003). Gjennom intervju av seks fylkestingspolitikere i fylkene Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland, som vil utgjøre datamaterialet i denne oppgaven, ønsker jeg å undersøke hvilke interesser som påvirker hvordan forvaltningen organiseres. Møre og Romsdal vil bli holdt utenfor i denne studien, ettersom de tidlig meldte seg ut av et samarbeid om å danne et større folkevalgt regionalt nivå i landsdelen (Vestlandsrådet 2005).

## **1.2 Problemstilling**

Selv om regionaliseringsdebatten ble lagt midlertidig død ved oppgaveoverføringen som fylkeskommunene fikk under forvaltningsreformen i 2010, er det fortsatt et press på dette forvaltningsnivået. Debatten om det mellomliggende forvaltningsnivået i Norge har fortsatt etter at forvaltningsreformen trådte i kraft, og både medieoppslag og vitenskapelige tekster viser at diskusjonen fremdeles er stor. Konklusjonen i IRIS-rapporten «Den norske regionaliseringsdebatten 2000-2010: Posisjoner og perspektiver» illustrerer dette: «[...] det er vanskelig å avslutte debatten om det regionale styringsnivået i Norge. Det er derfor mye som tyder på at heller ikke 2010 representerer et endepunkt der vi kan slå fast at diskusjonen er over» (Farsund 2010: 92). Ved neste stortingsvalg kan nye politiske konstellasjoner i regjering fort bringe denne debatten på banen igjen.

En analyse av regionalpolitikeres holdninger til de foreslåtte endringene i forvaltningssystemet vil derfor kunne gi en god pekepinn på hva som gikk galt sist, og eventuelt hva som må gjøres annerledes ved neste korsvei, noe som gjør den til et viktig bidrag i den norske regionaliseringsdebatten.<sup>1</sup> Studien vil gjennom følgende problemstilling undersøke hva som preger de politiske holdningene til forvaltningsordningen blant

---

<sup>1</sup> Dette er i tråd med King, Keohane og Verba (1994: 15) som hevder at et forskningsprosjekt alltid bør stille spørsmål som er «viktig i den virkelige verden», samt at samfunnsvitenskapelige problemstillinger skal bidra i den eksisterende forskningslitteraturen (King et al. 1994: 15, George og Bennett 2005: 74).

fylkestingspolitikere i Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland, som i denne oppgaven vil omtales som Vestlandet:

*Hvordan ønsker regionalpolitikerne på Vestlandet at forvaltningsordningen i Norge skal organiseres, og hva forklarer deres holdninger?*

Oppgaven vil ta for seg hvilke alternative måter man kan strukturere fremtidens mellomnivå i Norge. Konkret handler spørsmålene om hvordan det regionale nivået i Norge kan styrkes og demokratiseres. Men spørsmålene vil også ta for seg rollen til de to andre forvaltningsnivåene, kommunene og staten, ettersom man ikke kan se det regionale nivået isolert fra disse. Den avhengige variabelen vil derfor være regionalpolitikeres ønskede forvaltningsordning i Norge, mens geografisk tilknytning, partimedlemskap, samt ønsket fordeling av makt og oppgaver forventes å påvirke politikernes holdninger til framtidig forvaltningsordning. Der den første delen av problemstillingen tar for seg respondentenes individuelle syn på framtidens forvaltningsordning (individnivå), vil forklaringene på hvorfor deres holdninger varierer som de gjør diskuteres ut i fra individuelle hensyn, fylkets posisjon i landsdelen og Norge, samt partiets standpunkt til forvaltningsordningen. Jeg vil derfor eksplisitt skille mellom hva som er politikernes egne meninger, og når de snakker om partiets meninger og fylkets interesser i oppgavens analyse og konklusjoner.

### **1.3 Hvorfor Vestlandet?**

Fylkene på Vestlandet har mange av de samme utfordringene. Dette ser man spesielt innenfor samferdsel og næringsutvikling. Tor Selstad – som ledet arbeidet med rapporten «Sterke regioner: Forslag til ny regioninndeling i Norge» for Kommunenes Sentralforbund (KS) – skrev i Bergens Tidene 21. april 2005 at «Vestlandet kan bli en enhet i befolkningsmessig forstand – og definitivt næringsøkonomisk! – og er stor nok til å danne en motvekt til Oslo regionen» (Bergens Tidende 2005). Daværende fylkesordfører i Hordaland, Torill Selsvold Nyborg, uttalte til samme avis 7. juni 2007 at fylkespolitikerne på Vestlandet nå måtte se at framtiden ligger i en stor Vestlandsregion: «Det er den eneste måten vi på Vestlandet vil være sterke nok for å hevde oss i de internasjonale kunnskaps- og teknologimiljøene» (Bergens Tidende 2007b).

Man kan godt si at Vestlandet i norsk sammenheng har unike forutsetninger for å danne en region. I 2005 samarbeidet Vestlandsrådets<sup>2</sup> representanter fra Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane om å få utarbeidet en utredning som konkretiserte hvordan det regionale nivået på Vestlandet skulle se ut i framtiden. Denne rapporten hevder at Vestlandet er en naturlig region:

«Vestlandet har i norsk sammenheng unike forutsetninger. Landsdelen har mange av de sterke norske eksportnæringene som hele landet er avhengig av, som olje og gass, marine og maritime næringer. Landet som helhet er derfor tjent med at vi på Vestlandet lykkes i å skape en regional struktur som gir næringslivet de beste forutsetningene. [...] De politikkområdene som mest direkte virker inn på konkurransekraften har ofte en regional logikk. Dette gjelder til dels samferdsel og kommunikasjoner, nærings- og innovasjonspolitik og investeringer i kunnskapsinfrastruktur og FoU. [...] Et nytt folkevalgt nivå må spille en mye større rolle i politikktutforming på alle disse områdene enn i dag» (Vestlandsrådet 2005: 18).

Samtidig som det ligger et stort potensial i et Vestlandssamarbeid, eksisterer det i følge Selle (2005: 152) også utfordrende motsetninger innad i landsdelen. Vi ser blant annet en skjevfordeling mellom fylkene i forhold til folketall og økonomi. Det har også vært rivninger mellom de største byene i landsdelen. Dette illustreres i Bergens Tidenes lederartikkel «Vestlandet mot røkla» i 2008, som påpeker viktigheten av en samlet landsdel på Vestlandet i regionale og lokale spørsmål:

«Det var dette noen av oss håpet skulle skje da det enda var aktuelt med en regionreform i Norge. Poenget med den var jo nettopp å overføre makt fra hovedstaden til regionene, for slik å få bedre beslutninger for landet som helhet. Men da sviktet et samlet korps av vestlandske politikere. Ingen av dem tok på seg lederhatten, og jobbet for at innbyggerne på Vestlandet skulle se muligheten» (Bergens Tidende 2008).

---

<sup>2</sup> Vestlandsrådet ble etablert i 2003 og er et politisk samarbeidsråd mellom fylkeskommunene i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal (Vestlandsrådet 2013).

Denne artikkelen diskuterte hvordan politikerne burde klart å skape en større folkelig interesse på Vestlandet rundt politiske muligheter av regional og lokal karakter, men den sier også svært mye om problematikken som eksisterer når sprikende geografi og politisk uenighet må komme sammen. Det er svært utfordrende. Blant annet har representanter fra Sogn og Fjordane uttrykt en frykt for ikke å nå opp i en eventuell storregion med Hordaland og Rogaland siden de ikke har noen større byer som kan nå opp i konkurransen om å være et regionsentrum (Lie 2006: 50). Samtidig er det interessant å undersøke hvordan en potensiell rivalisering mellom Bergen og Stavanger – som er de desidert største byene i landsdelen – påvirker debatten om en større region på Vestlandet.

Potensialet i blant annet næringsutvikling og en unik kulturhistorie viser at et vestlandssamarbeid kan ha sterke positive konsekvenser for landsdelen. Samtidig utgjør vestlandsfylkenes ulike geografiske, demografiske og økonomiske forutsetninger en sammenlikning interessant ut ifra et konfliktperspektiv.

#### **1.4 Dagens regionaliseringsdebatt i Norge**

Den norske Makt- og demokratiutredningen konkluderte i 2003 med at lokaldemokratiet i Norge er svekket (Østerud et al. 2003: 114), og når det kommer til spørsmål av nasjonal betydning er tendensen at kommunene blir mer administrative instanser (Østerud et al. 2003: 115). Den samme maktutredningen påstår også at fylket og fylkeskommunen gradvis har blitt svekket gjennom hele 1990-tallet til fordel for en statlig regioninndeling, og flere oppgaver er flyttet utenfor fylkeskommunale grenser. Dette ser vi blant annet gjennom statens kontroll over sykehusene organisert i fem regionale forvaltninger, såkalt «regional stat»<sup>3</sup> (Farsund 2010: 21). Privatisering har også ført til nye aktører på energimarkedet som er uavhengige av kommune- og fylkesgrenser (Østerud et al. 2003:112-113).

Ifølge Fimreite et al. (2008: 17) lider fylkeskommunen også under lav interesse fra sine innbyggere. Samtidig har den et problem i forhold til identitet. Forskning viser at den regionale identiteten er klart svakere enn den nasjonale og lokale, og at landsdelene faktisk står sterkere som identitetslementer (Baldersheim 2003, Selstad 2005). Fylkeskommunens

---

<sup>3</sup> «Regional stat», eller regional statsforvaltning, er statlige organer som er inndelte på et lavere nivå enn nasjonalstaten, og med oppgaver som de skal utføre innenfor en geografisk avgrenset region (St.meld. nr. 19. 2008-2009). Regional statsforvaltning har oppgaver og mål som kan nås innenfor en avgrenset del av landet *over kommunenivå* (Statskonsult 2002:18: 6).

svekkede stilling, skarpere skille mellom politikk og administrasjon og mosaikken av regionaliserte statsetater som ikke samsvarer med den regionale identitetsbyggingen som foregår i ulike deler av landet har ført til at regionene ikke er demokratiske territorier innen et videre representativt system, konkluderer maktutredningen (Østerud et al. 2003: 115).

Dette betyr igjen at spillerommet for andre og mer uformelle former for påvirkning og deltakelse blir større (Østerud et al. 2003: 115), og lokalpolitiske aktører ser seg om etter nye måter å skape slagkraftige enheter gjennom økt samarbeid på tvers av lokalpolitiske grenser (Bukve 2005). Flere fylkeskommuner i Norge har for eksempel opprettet samarbeid på tvers av fylkesgrensene gjennom nye regionale samarbeid. Denne strategien har vist seg gjeldende flere steder i Norge, blant annet i Vest-Norge og Sør-Norge, gjennom henholdsvis «Vestlandsrådet» og «Sørlandet» (Bukve 2005). Disse samarbeidene er relativt tradisjonelle og avgrenset, og likner i struktur mest på interkommunale samarbeid (Selle 2005: 132). Slike samarbeidsstrategier har derimot ikke den samme legitimitet overfor folket, og mange av de nye samarbeidene har svekket folkelig kontroll og ettersyn (Tranvik og Selle 2003).

Det har derfor lenge vært en bred enighet om at dagens forvaltningsordning trenger fornyelse, og Selle (2005: 133) påstår at en reorganisering av forvaltningsordningen er et av Norges viktigste politiske spørsmål. Gjennom 1990-tallet og langt inn på 2000-tallet var den nye regionalismen en politisk hovedtrend i Europa. Spørsmål som flernivåstyring og suverenitet, med regionene i hovedrollen, preget den akademiske debatten omkring næringsutvikling, innovasjon og nye styringsformer (Veggeland 2000). Både i EU så vel som i Norge ble det i denne perioden lagt opp til en økt satsing på regionene.

I dag er det imidlertid tydelige tegn på at den regionale vinden har spaknet, og at begeistringen for regioner ikke er like sterk som tidligere (Arbo 2011: 123). Det er derimot ingen grunn for å hevde at det regionale nivået ikke er like viktig nå, som for noen år siden. Regioner og regional politikk vil uten tvil spille en viktig rolle i årene som kommer, og som Arbo (2011: 143) hevder skaper mangfoldet som er utviklet av politiske, administrative og økonomiske regioninndelinger et økende behov for forvaltningsmessige oppryddinger. Hvordan denne oppryddingen kommer til å se ut er derimot mer usikkert, noe som gjør en utforskende studie av holdninger blant politikere på Vestlandet til et viktig bidrag i kartleggingen av den norske regiondebatten.

## **1.5 Strukturen i oppgaven**

Til nå har oppgavens problemstilling og bakgrunnen for forskningsspørsmålet blitt belyst. Det neste kapittelet (Kapittel to) tar for seg utviklingen til det regionale nivå i Norge, noe som vil gi den nødvendige bakgrunnen for resten av oppgaven. I denne delen vil jeg gå gjennom den historiske utviklingen til det regionale nivået i Norge, og presentere en nøye gjennomgang av tidligere utredningsarbeid knyttet til fylkeskommunens geografiske inndeling og oppgaveansvar. Det gis videre et innblikk i prosessen som ledet opp mot forvaltningsreformen og utfallet av den. Siste del av kapittel to vil beskrive den politiske uenigheten rundt forvaltningsordningen gjennom de siste partiprogrammene til Norges største partier. Kapittelet vil gi et viktig innblikk i konteksten og rammene rundt fenomenet som studeres.

I oppgavens tredje del (Kapittel tre) presenteres de teoretiske perspektivene som er studiens teoretiske rammeverk. Det vil gis en redegjørelse av hvorfor regionaliseringsdebatten i Norge kan ses som et strategisk interessedspill preget av aktører med motstridende interesser (Farsund 2010). Videre vil Rokkans (1987) teorier om sentrum-periferi og partiskillelinjer bli presentert, og hvorfor Vestlandet er en interessant region i disse teoretiske perspektivene.

Metodekapittelet (Kapittel fire) vil diskutere valg av metodisk design og hvorfor jeg har valgt å benytte meg av intervju av politikere som datagrunnlag. Utvalg, intervjuprosessen og praktiske hensyn vil bli drøftet i denne delen. Jeg vil også gå igjennom fordeler og ulemper ved valgte forskningsdesign, samt diskutere oppgavens validitet og reliabilitet.

Videre vil jeg presentere og drøfte resultatene i to analysekapitler. Jeg vil først presentere respondentenes ønskede forvaltningsordning (Kapittel fem), som er oppgavens avhengige variabel. Det neste analysekapitlet (Kapittel seks) skal undersøke hvordan respondentene fra Vestlandet påvirkes av geografisk tilhørighet og deres partitilhørighet i sine standpunkt til ønsket forvaltningsordning.

I oppgavens avsluttende del (Kapittel syv) vil resultater bli oppsummert og diskutert, med en påfølgende konklusjon.

## **2. Kontekst og bakgrunn – historisk utvikling og offentlige utredninger**

«Støttespillerne for regionnivået utgjør ingen tydelig og samlet allianse og møter motargumenter fra sektorinteresser, kommunene og staten.»

- ECON (2004a: 1).

Dette kapittelet er en oppsummering som belyser ulike forhold knyttet til regionalisering både når det gjelder fylkeskommunens rolle, regioninndeling og oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Hovedformålet med denne delen av oppgaven er å gi en oversikt over historikken til det regionale nivået i Norge og forskjellige utredningsarbeider knyttet til den norske forvaltningsordningen, samt kjennetegn ved den politiske og faglige debatten. En gjennomgang av tidligere forskning, stortingsdokumenter og andre offentlige utredningsarbeider om forvaltningsorganiseringen – samt partistandpunkt i regiondebatten – vil legge en nødvendig bakgrunn til det teoretiske rammeverket og analysen.

Jeg vil presentere de viktigste utviklingstrekkene i den norske forvaltningsordningen, med spesiell vekt på det regionale nivå. Denne delen vil fungere som et historisk bakteppe for de endringene i forvaltningsorganiseringen som har blitt foreslått de senere år. Videre vil det gjøres grundig rede for de viktigste offentlige utredningene som foregikk i forkant av forvaltningsreformen, samt oppbygningen og gjennomføringen av regjeringens initiativ til reformen høsten 2005. Til slutt i denne delen vil jeg foreta en kartlegging av hvordan de største stortingspartiene i Norge forholder seg til fremtidig forvaltningsordning, ved hjelp av partiprogrammene fra siste stortingsvalg. Men først vil jeg definere begrepene region og regionalisering, og diskutere hvorfor disse begrepene ble spesielt relevant i Europa fra 1990-tallet.

### **2.1 Definisjon av region og regionalisering**

Hansen og Heløe (2005: 9) hevder at definisjonene av begrepene region, regionalisering og til dels regionalisme kjennetegnes ved vaghet og flertydighet. ECON Analyse betegner begrepene som omfattende og upresise (ECON 2004a: 4). Ulike tilnærminger til utviklingen av politiske strategier for en regional politikk i Norge preges ofte av kontrasterende regionforståelser (Hansen et al. 2005: 10). Jeg vil i denne delen av oppgaven forsøke å definere hva som menes med begrepene region og regionalisering, og hvordan disse begrepene kan forstås på ulike måter.



I følge Vance (1972: 377-378) er en region et homogent område med fysiske og kulturelle karakteristika forskjellig fra områdene rundt. Som en del av et nasjonalt landområde/maktområde er en region tilstrekkelig enhetlig til å inneha en bevissthet av sine skikker og idealer, og innehar derfor en følelse av identitet som er tydelig i forhold til resten av landet. ECON (2004a: 4) hevder at dannelsen av regioner er tuftet på samhörighet eller samhandling. Regioner kan for eksempel være et resultat av en felles kulturbakgrunn (identitetsregioner), befolkningens daglige interaksjon mellom arbeid, bolig og tjenester (funksjonelle regioner) eller økonomiske og faglige nettverk mellom bedrifter (økonomiske regioner) (ECON 2004a: 4).

Basert på definisjonen til Vance skiller Hansen et al. (2005: 9) mellom tre egenskaper i forståelsen av begrepet region: Definisjonen av en region er først og fremst knyttet til fysiske og kulturelle karakteristika ved et geografisk område, der grensene mellom dette området og andre regioner kan være flytende. For det andre er det forskjellene i fysiske og kulturelle karakteristika, og ikke formelle grenser, som skiller en region fra andre regioner. For det tredje er det ofte innenfor nasjonale grenser denne regionale differensieringen kommer til uttrykk, men det forekommer også regionale inndelinger som krysser nasjonale grenser (Hansen et al. 2005: 9). Man kan altså rent geografisk betegne en region som alt fra en del av en kommune til flere nasjoner i sammenheng, som for eksempel Norden (ECON 2004a: 4).

Begrepet regionalisering er i følge ECON (2004a) en politisk retning eller ideologi med sikte på å desentralisere makt fra stat til regioner. De hevder i sin rapport at regionalisering betyr å desentralisere oppgaver, ansvar og ressurser fra staten til regionale institusjoner under folkevalgt innflytelse. Dette er tett opp mot Veggeland (2000: 52) sin definisjon av begrepet: «Regionalisering betyr reorganisering av nasjonalstaten med overføringer av juridisk, politisk og økonomisk makt til regionene».

Hansen et al. (2005: 9) hevder at ved å vektlegge kulturelle og fysiske skillelinjer som grunnlaget for regioninndelingen innenfor nasjonalstaten, kan man se på to forskjellige sider av regionalisering. Den første er det Hansen et al. (2005: 9) kaller *disintegrative* sider ved regionaliseringen. Innenfor en slik forståelse er regionalisering en politisk ytring eller ideologi. Dette står i kontrast til det Hansen et al. (2005: 9) kaller en *jurisdiksjonsbasert* forståelse av regionbegrepet, der regioner er formelle enheter på et mellomnivå innenfor

rammen av et nasjonalt styringssystem, og der integrative hensyn historisk sett har vært den sentrale begrunnelse for denne formaliserte regionale inndelingen. Disse ulike sidene ved regionalisering viser en spenning som er knyttet til omfanget av lokal uavhengighet eller omfanget av statlig kontroll i styringen av oppgaver av regional karakter (Hansen et al. 2005: 10).

Dette illustrerer spennvidden i bruken av begrepene region og regionalisering. Et godt eksempel på hva som menes med de to ulike regionaliseringsprosessene som Hansen et al. (2005) beskriver er forskjellen mellom folkevalgte forvaltningsnivåer og regional stat. Dette er en gjenganger i det norske mellomnivåets lange og turbulente liv, og Selstad (2011: 228) sin bruk av begrepene *top-down* styring av regional stat og folkevalgte regioner som virker *bottom-up* gir et godt bilde på hvordan man kan skille mellom de to ulike regionaliseringsprosessene. I denne oppgaven er disse prosessene tett knyttet til debatten om statlig eller folkevalgt representasjon på det politisk-administrative mellomnivået i Norge (se Sandal 2009: 10).

## **2.2 Ytre påvirkning – internasjonale forhold og regionaliseringen i Europa**

I diskusjoner som vedrører det norske regionnivået og regionalisering i landet, trekkes ofte internasjonale forhold og EUs regionalpolitikk inn. Den norske debatten om mellomnivået har vært og er knyttet til debatten om regionalisering i Europa (ECON 2004a: 11). Utviklingen og reformforslag vi har sett i Norge knyttet til det regionale nivå, spesielt siden 1990-årene, forklares ofte ut i fra regionaliseringstiltak i EU eller i de andre nordiske landene. Utvikling av regionale næringsklynger, partnerskap og regionale innovasjonssystemer ble som følge av fokuset i EU også en del av den norske praksis, og disse nye ideene er mye av grunnen til at debatten om det regionale nivået i Norge virkelig kom på agendaen igjen (Bukve 2008: 28-29).

Gjennom EØS-avtalen er Norge tett knyttet til de økonomiske og politiske integrasjonsprosessene innenfor EU. Ettersom internasjonalt regelverk kan pålegge nasjonalstaten nye oppgaver så vel som regler for hvordan oppgaver skal utføres, får ikke dette bare konsekvenser for det nasjonale, men også for fylkeskommunenes og kommunenes oppgaver og handlingsrom (NOU 2000:22). Dette kan ha konsekvenser for ressursbruk og

fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Uttrykket «regionenes Europa»<sup>4</sup> blir gjerne brukt som en merkelapp på det regionale mangfoldet og regionenes økende selvstendighet i EU, hvor argumentet blant annet er at det er lettere for mindre enheter, som regioner og lokale miljøer, å etablere seg som kjerner i slike nettverk enn det er for hele nasjonale økonomier (NOU 2000:22, Veggeland 2000, ECON 2004a). Det er liten tvil om at den europeiske utviklingen har påvirket Norge (Selstad 2011: 229), og den økte interessen for den brede regionalpolitikken som virkelig skjød fart på 1990-tallet, er på mange måter en parallell til *flernivåstyringen*<sup>5</sup> inspirert fra EU (NOU 2000:22, ECON 2004a).

Flere argumenterer imidlertid for at de store forskjellene mellom føderale stater i EU og Norge er for store til at EUs politikk kan påvirke norsk regionalpolitikk i særlig stor grad. Selstad (2011: 240) er en av disse, og hevder at forsøket på å innlemme Norge i «regionenes Europa» ikke ble noen suksess, blant annet fordi regionene ute i Europa er preget av mye større enheter.

Presset om større regioner i Norge kom derfor også som en konsekvens av at mange syntes de små norske fylkene ikke kunne være konkurransedyktige utviklingsaktører på samme måte som regioner i Europa. Argumentet for å gjøre norske regioner konkurransedyktige ble av mange hevdet å være gjennom færre og større regioner med flere oppgaver desentralisert fra staten (Bukve 2008: 29), og dette kom som en konsekvens av ytre idépåvirkning fra trendene i EU.

### **2.3 Utviklingen til det regionale nivået i Norge**

Selv om utviklingen i Europa har påvirket regionaliseringen i Norge, er dagens mellomnivå først og fremst utformet gjennom de storstilte reformene på 1970-tallet. Men fylkets forløper, «amtet», har en lang forhistorie som statlig styringsnivå (Flo 2003: 84). I følge Selstad (2004) er våre forestillinger om hva regioner er et produkt av vår dype historie, og viktig for å forstå røttene til den norske regionaliseringen. Norges politiske historie – som inkluderer 500 år i

---

<sup>4</sup> «Regionenes Europa» er i følge Gunnleiksrud (2001: 23-24) «et stikkord for en argumentasjon som hevder at europeisk integrasjon er en av de viktigste drivkreftene bak regionenes utviklingsprosess, og at europeisering og regionalisering er to trender som gjensidig forsterker hverandre».

<sup>5</sup> «Flernivåstyring» bygger på perspektivet «multi-level-governance», som sier at Europa utvikler seg til å bli et system med flere nivåer, der nasjonalstater mister makt til fordel for det sub-nasjonale og det overnasjonale nivå (se Baldersheim 2001).

union med Danmark og Sverige – gir ifølge Fimreite et al. (2008: 7) oss et godt bilde på hva som er «den norske kjerne», spesielt i forholdet mellom sentrum og periferi i landet. Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid og Roness (2007: 161) hevder at fylkeskommunen kort fortalt kan sies å ha utviklet seg fra å være et hjelpeorgan for det som den gang ble kalt primærkommunene, til å bli et selvstendig og fullverdig politisk-administrativt nivå i vårt styringssystem. I denne delen vil jeg gi en historisk gjennomgang av det regionale nivåets utvikling i Norge.

### *2.3.1 Tidlig norsk regioninndeling: Fra lensordning til embetsmannsstat*

Norge hadde ved slutten av middelalderen en lensordning<sup>6</sup>, men i 1660 ble eneveldet innført, og dette året var det store reformåret i den dansk-norske forvaltningen (Selstad 2004: 4). Lenene skulle etter forordning fra 1662 kalles amt, og fogderiene ble faste administrasjonsområder under amtene. I følge Selstad (2004: 4) må de 40 årene fra 1660 til 1700 kalles den første store sammenslåing av administrative enheter i Norge, ettersom antallet fogderier ble redusert fra 55 til 38. Selstad mener at dansketidens inndelinger førte til fragmenteringer som man fortsatt sliter med i Norge<sup>7</sup> (Selstad 2004: 4).

Etter 1814 fikk det nye Norge sitt kommunale og regionale høydepunkt i 1837, da det kommunale selvstyret ble innført. Amtskommunen ble opprettet som et selvstyrt organ på mellomnivået i norsk forvaltning, selv om den fikk sterkt avgrenset makt og funksjoner (Flo 2003: 85). Denne perioden er det historikerne kaller «embetsmannsstaten», og det var i denne perioden vi fikk de foreløpige siste territorielle justeringene før strukturen ble slik vi nå kjenner den<sup>8</sup> (Selstad 2004: 4). Fylkeskommunen skulle nå i egen regi løse oppgaver som man mente var for store for den enkelte kommunen, og i følge Christensen et al. (2007: 161-162)

---

<sup>6</sup> Lensordningen bestod av fire hovedlen (Båhus, Akershus, Bergenhus og Trondheim), og under disse fantes igjen ca. 30 smålen (Selstad 2004: 4).

<sup>7</sup> Gjennom de vilkårlige oppdelingene som forordningen fra 1671 bidro til, ble «Brunla amt» delt inn i «Laurvingen» og «Jarlsberg», og senere ble «Buskerud», «Nedenes», «Lister» og «Mandal» egne amt (Selstad 2004: 4).

<sup>8</sup> Det ble i 1837 bestemt at ordførerne i «herredene» (altså landkommunen) i fylket, fylkesmannen (den gang «amtmannen») og «fogdene» skulle samles én gang i året for å vedta fylkeskommunens budsjett, samt å behandle andre saker (Selstad 2004: 4).

har de viktigste oppgavene for fylkeskommunen vært temmelig konstante helt fram til nå, og omfattet drift av sykehus, videregående skoler og bygging og vedlikehold av veier<sup>9</sup>.

På 1800-tallet dannet det seg også tydelige landsdeler i Norge, gjennom det Selstad (2004: 5) kaller en sosiokulturell dannelse nedenfra. Vestlandet var den norske «ur-regionen», og basen for bøndenes opposisjon på 1830-tallet. Trøndelag ble konstituert som en moderne region med en stor historisk arv i sin konkurranse med Bergen. Nord-Norge ble dannet på slutten av 1800-tallet, Sørlandet tidlig på 1900-tallet, mens Østlandet ble skapt som en rest etter at de andre regiondannelsene hadde skjedd (Selstad 2004: 5). Disse bevegelsene i landsdelene fikk derimot ingen betydning for den politisk-administrative regioninndelingen. I det som gjerne kalles «Venstrestaten» (etter 1884) ble amtene endret til fylker og gitt norske navn. De folkelige og regionale bevegelsene som sto bak dannelsen av landsdelene i overgangen til venstrestaten har gitt oss den konvensjonen vi har levd med siden, nemlig at Norge har fem landsdelsregioner<sup>10</sup> (Selstad 2004: 5).

På slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet økte aktiviteten i amtskommunene markant, og amtskommunen ble et viktigere organ (Flo 2003: 92). Den kanskje viktigste reformen som kom på denne tiden var navneendringen fra «amtskommunen» til «fylkeskommunen» i 1919. I følge Flo (2003: 92) kan man se denne som et utslag av et perspektivskifte på mellomnivået. Fra å være et nivå der makten ovenfra fikk utfolde seg («amt» er en avledning fra begrepet «embete»), skulle det nå være et organ for makten nedenfra («fylke» er en avledning fra begrepet «folk»).

### *2.3.2 1970-tallet: «Den nye fylkeskommunen» blir frigjort fra fylkesmannen og kommunene*

Holdningene til fylkeskommunen endret seg radikalt fram mot inngangen til 1970-tallet. Overgangen til den «den nye fylkeskommunen» med innføringen av direkte valg til fylkestingene i 1975, var en viktig opprydning i et unødig komplekst system (Flo 2003: 104). Der «den gamle fylkeskommunen» (før 1975) manglet nødvendig legitimitet, og var uformet til å forvalte oppgaver av et langt mindre omfang enn de oppgavene som nå presset på de

---

<sup>9</sup> Det var derimot ordførerne og komiteledere fra kommunene i hver provins som på denne tiden utgjorde den regionale forsamlingen, og ikke gjennom direkte fylkestingsvalg slik vi kjenner systemet i dag (Rokkan og Urwin 1982: 90).

<sup>10</sup> Vi opererer i dag med de fem landsdelene Nord-Norge, Trøndelag, Vestlandet, Sørlandet og Østlandet (Selstad 2004).

fylkeskommunale budsjettene, vokste «den nye fylkeskommunen» i Norge fram ut i fra langt strengere krav til politisk og administrativ profesjonalitet, og klarere ansvarsforhold (Flo 2003: 104-105). Den nye fylkeskommunen kom som følge av at vekst i offentlig sektor og forventninger til ny vekst, kombinert med sterkere krav om demokrati, skapte et behov for å tenke prinsipielt der en tidligere hadde tenkt praktisk. Gjennom reformene på 1970-tallet ble fylkeskommunen frigjort fra fylkesmannen og kommunene (Flo 2003: 105).

Den nye fylkeskommunen skulle derimot raskt vise seg å komme i konflikt med kommunenes ønske om økt autonomi, men ikke minst statens ønske om å styre regionalpolitikken selv (Flo 2004, referert i Sandal 2009: 15). Utover på 1970- og 1980-tallet endret ting seg hurtig. Optimismen til den folkestyrte fylkeskommunen forsvant, og «det var fylkeskommunen som ble stanset i vekst, mens fylkesmannsembetet la på seg» (Selstad 2011: 228).

### *2.3.3 1990-årene: Staten styrkes, fylkeskommunen svekkes*

Trenden fortsatte, og på 1990-tallet ble fylket og fylkeskommunen gradvis svekket til fordel for statlig regioninndeling (se Baldersheim og Torsteinsen 2002). Norge fikk blant annet en offentlig debatt om organiseringen av, og eierskapet til sykehussektoren, og spesialisthelsetjenesten rent generelt. Sluttstrek for debatten ble satt i 2002 da ansvaret for sykehusene ble overført til staten og organisert innenfor et system med fem store statlige regioner (Opedal og Stigen 2005, referert i Hansen 2008: 244).

Etter sykehusreformen har det skjedd store endringer i den geografiske inndelingen av den regionale statsforvaltningen, og innenfor flere områder har reorganiseringer gitt statsforvaltningen andre geografiske inndelinger enn den tradisjonelle fylkesinndelingen (Farsund 2010: 7). På de fleste områdene er de nye regionene større enn fylkene. I tillegg til helse, ser vi eksempler på dette innenfor områder som veg, skatt og toll. Betegnelser som «inndelingskaos» og «organisatorisk lappeteppe» er de siste årene blitt brukt om organiseringen og den geografiske inndelingen av regionale statsetater (Hansen, Hanssen, Heløe og Stigen 2006). Ifølge Farsund (2010) har den folkevalgte fylkeskommunen blitt klart svekket som tjenesteprodusent gjennom statens overtakelse av ansvaret for blant annet sykehusene. Som en konsekvens av disse regionale endringene har fylkeskommunen opplevd store legitimitetsproblemer siden 1990-tallet (se Baldersheim et al. 2002).

#### *2.3.4 2000-tallet: Nye samarbeidsformer blir mer utbredt på fylkesnivå*

Ettersom det folkevalgte fylkesnivået har fått en redusert betydning som geografisk enhet i det norske forvaltningssystemet, har det siden slutten av 1990-tallet blitt rettet økt oppmerksomhet mot geografiske enheter som er best egnet til å danne basis for nye politiske fellesskap (Farsund 2010). Spillerommet for andre og mer uformelle former for påvirkning og deltakelse har blitt større (Østerud et al. 2003: 115), og flere fylkeskommuner har opprettet samarbeid på tvers av fylkesgrensene, blant annet i Vest-Norge og Sør-Norge, gjennom henholdsvis «Vestlandsrådet» og «Sørlandet» (Bukve 2005). Disse nye samarbeidsstrategiene er blant annet inspirert av EU (se Ueland 2011), men de har ikke den samme legitimitet overfor folket ettersom mange av dem har svekket folkelig kontroll og ettersyn (Tranvik et al. 2003).

#### *2.3.5 Oppsummering av historisk utvikling*

Utviklingen til det regionale nivå i Norge kan kort oppsummeres slik: Fra å være administrative enheter i det dansk-norske eneveldet, ble amtskommunen opprettet i 1837 som et selvstyrt organ på mellomnivået i norsk forvaltning, vel å merke med avgrenset makt og funksjoner. I 1919 ble amt til fylke, og skulle nå være et organ for makten nedenfra. På 1970-tallet førte «den nye fylkeskommunen» med seg strengere krav til demokrati, og en frigjøring fra fylkesmannen og kommunene. Denne tiden var preget av desentralisering og demokratisering. Etter 1970-årene har derimot bildet endret seg gradvis mot statlig regioninndeling, og fylkeskommunen har opplevd økende legitimitetsproblemer. Som en konsekvens av det folkevalgte fylkesnivåets reduserte betydning i forvaltningsordningen, har flere fylkeskommuner på 2000-tallet opprettet nye interregionale samarbeid på tvers av fylkesgrensene.

### **2.4 Utredninger av fylkeskommunen: Oppgaveansvar og geografisk inndeling uavklart**

Utenom reformene på 1970-tallet som ga oss «den nye fylkeskommunen», har det etter krigen vært flere utredninger og reformforslag til det norske forvaltningssystemet. I følge ECON Analyses rapport fra 2004 – «Større regioner? En kunnskapsoversikt» - har imidlertid fylkesinndelingen vært langt mer stabil enn kommuneinndelingen (ECON 2004a). Under følger en oppsummering av de utredninger som har blitt gjort om oppgavefordelingen og fylkesinndelingen i Norge siden 1960-tallet.

«Schei-komiteen» på 1960-tallet var det største initiativet hva angikk politisk-administrativ inndeling, hvor større kommuner skulle legge grunnlaget for flere oppgaver til kommunene (Selstad 2004: 5). Men Schei-komiteens arbeid resulterte kun i mindre justeringer i fylkesinndelingen som følge av endringer i kommunestrukturen (ECON 2004a: 29).

«Gabrielsen-utvalget» fikk en tilsvarende oppgave, hvor det som blir kalt «Fylkesinndelingskomiteen» skulle vurdere behovet for større fylker og en eventuell ny inndeling av fylkene. Gabrielsen-utvalget konkluderte med behov for endringer i fylkesinndelingen, men var delt i forhold til fremdrift (ECON 2004a: 29). Flertallet – som regjeringen fulgte opp – ønsket å avvente situasjonen til oppgavefordelingen og utviklingen av den nye fylkeskommunen var mer klargjort, og foreslo kun å slå sammen Agderfylkene i sin utredning i 1965. Mindretallet la imidlertid fram et komplett forslag til ny regioninndeling (ECON 2004a, Selstad 2004). Dette var det første offisielle forsøket på å tegne et nytt regionkart i Norge.

Selv om Gabrielsen-utvalget ikke førte til noe, ble byene lagt inn i fylkeskommunene, og dette har styrket de norske fylker ettersom de ble mer funksjonelle (Selstad 2004: 5). Storbyenes situasjon ble siden stadig diskutert, og både Bergen og Oslo stod utenfor fylkene. «Remseth-utvalget» i 1966 og «Koren-utvalget» i 1972 så blant annet på fylkesordningen i Bergen- og Oslo-distriktet. Arbeidet i førstnevnte utvalg førte til at Bergen gikk inn i Hordaland i 1968, (Fylkesmannboka 1995, ECON 2004a: 29), men for Oslo-regionen førte ikke «Koren-utvalget» til noe (Fylkesmannboka 1995, Selstad 2004: 5).

Etter tiden med Gabrielsen-komiteen var den en utbredt mening at fylkeskommunene var for små territorielt. Fylkeskommunenes eksistens var viktig, og tiden var inne for større enheter (Selstad 2004: 5). Fra «Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen» kom det en jevn strøm av utredninger, og en av de første skapte «den nye fylkeskommunen», som blant annet innførte direkte valg til fylkestingene i 1975 (Flo 2003). Den geografiske inndelingen ble imidlertid beholdt som tidligere.

Fra midten av 1970-tallet og frem til 1990-årene var ikke fylkesinndelingen gjenstand for større utredningsarbeider (ECON 2004a: 30), men da utredningen «Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen» kom på slutten av 1980-tallet, var det første gang



fylkeskommunene for alvor møtte den motstanden vi kjenner igjen i dag (NOU 1988:38). Ett av medlemmene i dette utvalget – daværende varaordfører i Oslo, Peter N. Myhre fra Fremskrittspartiet – ønsket at fylkeskommunen, som han hevdet var et fordyrende mellomledd i forvaltningen, burde legges ned (Selstad 2004: 6). Siden har dette vært Fremskrittspartiets politikk, og ble i 1998 også Høyres politikk.

Siden overgangen til 1990-tallet har forvaltningsnivået vært gjenstand for hyppig utredning og politisk diskusjon, men samtlige av de offentlige utredninger som er gjennomført i de senere år argumenterer med ulik tilnærming for et folkevalgt mellomnivå i forvaltningen. Diskusjonen har i grove trekk handlet om fire forhold: Behovet for mellomnivået, oppgavefordeling, fylkesinndeling og valgordning (ECON 2004a).

I 1989 fikk fylkesmann i Buskerud – Ragnar Christiansen – ansvaret for et nytt utvalg som skulle se på kommune- og fylkesstrukturen. Utredningen, som ble lagt fram i 1992, resulterte i en fyldig NOU og Stortingsmelding (NOU 1992:15, St.meld. nr. 32. 1994-95) som foreslo prinsippet om «funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked» som mal for kommunene (Selstad 2004: 6). Dette gjorde at dagens fylkesstruktur konkret ble satt på dagsorden, og før Christiansen-utvalget hadde ikke kommunestrukturen i Norge vært oppe til utredning på 30 år (Sandal 2009: 17). 12 av 13 medlemmer var i innstillingen enige om et nasjonalt reformbehov i fylkes- og kommuneinndelingen (NOU 1992:15).

«Christiansen-utvalget» konkluderte med at flere fylker hadde for lavt folketall til å gi grunnlag for en effektiv og kostnadseffektiv offentlig forvaltning, og foreslo at fylkene burde ha 200 000 innbyggere, noe vi vet at ni av landets fylker ikke hadde<sup>11</sup> (Selstad 2004: 6). Samtidig medførte fylkesinndelingen en rekke uhensiktsmessige avgrensninger som berører mindre områder og enkeltkommuner (ECON 2004a: 30), og fylkene skulle ikke være større enn at det sikret en akseptabel tilgjengelighet til fylkessentrene (Selstad 2004: 6). Utvalget foreslo også å legge Oslo inn i Akershus. Stortinget sa imidlertid nei til endringsforslagene i utvalget, og fylkeskommunene selv ga generelt lite støtte til at det var et nasjonalt reformbehov for endringer i fylkesinndelingen (ECON 2004a: 30).

---

<sup>11</sup> Disse fylkene var Finnmark, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, begge Agder-fylkene, Telemark, Vestfold, Hedmark og Oppland (Selstad 2004: 6).

Christiansen-utvalget ble fulgt opp i den sittende Arbeiderpartiregjerings stortingsmelding «Kommune- og fylkesinndelingen» (St.meld. nr. 32. 1994-95), hvor flere av anbefalingene i Christiansen-utvalget ble gjengitt. Ved Stortingets behandling av meldingen ble det vedtatt at fylkessammenslutninger skal skje på frivillig grunnlag, men komitéens flertall kommenterte ikke reformbehovet (ECON 2004a: 31). Forslagene til en reform strandet derfor i Stortinget, selv om det ble vedtatt å nedsette et nytt utvalg for å vurdere oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene<sup>12</sup> (ECON 2004a: 31, Sandal 2009: 17).

Utover på 1990-tallet ble også spørsmålet om statliggjøring av fylkeskommunens viktigste tjenesteoppgave, sykehusene, stadig viktigere. En egen komité som drøftet spørsmålet om eierskapet delte seg i valget mellom staten og fylkeskommunen, og «Helseregioner» gikk inn i vår standardinndeling av Norge fra 1999 (Selstad 2004).

I 1996 nedsatte KS et eget utvalg for å utrede oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og for å vurdere behovet for tre nivåer. Utvalget – ledet av Dagfinn Sundsbø fra Akershus – støttet enstemmig prinsippet om tre forvaltningsnivåer i Norge (ECON 2004a: 20). Rapportens hovedgrep var å foreslå en administrativ samling av fylkeskommunen og fylkesmannen (Selstad 2004: 6), hvor det i hovedrapporten konkluderes med at det var utilfredsstillende og alvorlige forhold ved fylkeskommunen og organiseringen av den samlede offentlige forvaltningen på fylkesnivået (ECON 2004a: 20). Utvalget så behov for grundig opprydding og reformer for at den regionale folkevalgte forvaltningen skulle få nødvendig oppslutning og posisjon i det politiske system.

I 2000 ble «Oppgavefordelingsutvalget» – ledet av Lars Wilhelmsen – nedsatt for å vurdere oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune (NOU 2000:22). Utvalget la stor vekt på behovet for demokratisk forankring av det regionale nivået, og fikk også i oppgave å vurdere fylkesinndelingen. I utredningen konkluderte utvalget med et behov for endringer i organiseringen av det politisk-administrative mellomnivået i forvaltningen (NOU 2000:22), hvor det regionale nivået blant annet burde styrkes ved overføring av en rekke statlige oppgaver, samt styrke regionplanleggingen. Videre ble det påpekt at de oppgaver som derimot ikke påvirkes av lokalpolitiske oppfatninger og forhold, bør være et statlig ansvar (Sandal

---

<sup>12</sup> Dette utvalget kjenner vi i dag som «Oppgavefordelingsutvalget».

2009: 18). Ut fra grunnleggende hensyn – blant annet nærhet til kommunene og innbyggerne – burde også antallet fylkeskommuner etter utvalgets mening reduseres moderat, til 10-15 enheter (Selstad 2004: 6, ECON 2004a: 32-33). Innstillingen om færre fylker ble generelt støttet av fylkeskommunene selv.

Regjeringen fulgte opp Oppgavefordelingsutvalgets arbeid i stortingsmeldingen «Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling» (St.meld. nr. 31. 2000-2001), hvor den foreslo å styrke fylkeskommunen, men med færre oppgaver enn Oppgavefordelingsutvalget foreslo. På dette tidspunkt var det også klart at spesialisthelsetjenesten skulle overføres til staten og de fem helseregionene (ECON 2004a: 33). Regjeringen var positiv til endringer i inndelingen på fylkesnivå, men understrekte at dette kun måtte skje på frivillig grunnlag. Det ble derfor foreslått at fylkeskommunene som ønsket å utrede sammenslåinger skulle få kompensert for utredningskostnadene. Det ble også foreslått å nedsette et rådgivende utvalg for å sikre faglig støtte til sammenslåingsprosesser (ECON 2004a: 33).

Våren 2002 la Bondevik II regjeringen frem stortingsmeldingen «Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå» (St.meld. nr. 19. 2001-2002). Bakgrunnen for stortingsmeldingen var at fylkeskommunen ikke måtte utvikles til en overkommune som bidro til å undergrave legitimiteten til kommunene, og at avgjørelser skal fattes så nær dem det angår som mulig (ECON 2004a: 26-27). Antallet fylkeskommunale oppgaver ble redusert, blant annet miljø- og landbruksoppgaver. Samtidig foreslo regjeringen å styrke fylkeskommunen i rollen som regional utviklingsaktør. Regjeringen sa nei til å opprette et rådgivende utvalg for fylkesinndelingen, jf. St.meld. nr. 31. (2000-2001) (ECON 2004a: 26-27).

Tabell 1 oppsummerer de større utredningene om regionnivået som har blitt gjennomført i Norge siden 1960-tallet og fram til det direkte arbeidet med forvaltningsreformen.

**Tabell 1: Oversikt over de viktigste utredninger om oppgavefordelingen og fylkesinndelingen forut for forvaltningsreformen**

Årstall	Utvalg/utredning	Tema	Hovedkonklusjoner
1960-tallet	Gabrielsen-utvalget	Vurdering av fylkesinndelingen.	Behov for endringer i fylkesinndelingen, men utvalget delt når det gjaldt fremdrift. Flertallet, som regjeringen fulgte opp, ønsket å avvente situasjonen til oppgavefordelingen og utviklingen av «den nye fylkeskommunen» (fra 1976) var mer klargjort.
1989	Christiansen-utvalget: NOU 1992:15 <i>Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring</i>	Vurderinger av blant annet fylkesinndelingen.	Svakheter ved fylkesinndelingen knyttet til folketall og funksjonalitet. Forslag om færre fylker. Storting, fylkeskommunene og fylkesmennene ga liten støtte til reformbehovet.
1994-1995	St. meld. nr. 32 <i>Kommune- og fylkesinndelingen</i>	Vurderinger av blant annet fylkesinndelingen.	Fylkesinndelingen lite hensiktsmessig, spesielt i sentrale områder. Stortinget vedtok at sammenslutninger skal skje frivillig, og ba regjeringen sette ned et utvalg til å se på oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.
1996-1998	Sundsbo-utvalget, nedsatt av KS (to delutredninger)	Innspill til utvalg for vurdering av oppgavefordelingen. Behov for et mellomnivå i forvaltningen?	Det er riktig å opprettholde tre forvaltningsnivåer, men behov for opprydding og reformer for å styrke fylkeskommunens posisjon. Opprette enhetsforvaltning på fylkesnivå under ledelse av fylkespolitikkerne: Slå sammen fylkeskommunens administrasjon og fylkesmannsembetet.
2000	Oppgavefordelingsutvalget: NOU 2000:22 <i>Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune</i>	Vurdering av antallet forvaltningsnivåer og oppgavefordelingen i mellom dem. Utvalget vurderte også fylkesinndelingen.	Foreslo å styrke det regionale folkevalgte nivået ved å overføre en rekke statlige oppgaver og styrke regionplanleggingen. Forslag om en regional inndeling på 10 til 15 fylker. Fylkeskommunene støttet seg generelt til innstillingen om færre fylker.
2000-2001	St. meld. nr. 31 <i>Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling?</i>	Regjeringen Stoltenbergs oppfølging av NOU 2000:22. Først og fremst oppgavefordelingen, men også noe på fylkesinndelingen.	Foreslo å styrke fylkeskommunen, men færre oppgaver enn forslaget fra Oppgavefordelingsutvalget. Statliggjøring av spesialisthelsetjenesten. Positiv til endring i inndelingen på frivillig grunnlag. Forslag om kompensasjon for utgifter til utredningsarbeid, og opprettelse av rådgivende utvalg for sammenslåingsprosesser.
2001-2002	St. meld. nr. 19 <i>Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå</i>	Regjeringen Bondevik II fulgte opp vurderinger gjort i St. meld. nr. 31 (2000-2001). Først og fremst oppgavefordelingen, men noe på fylkesinndelingen.	Fylkeskommunen måtte ikke utvikles til en overkommune. Reduserte antallet fylkeskommunale oppgaver. Foreslo å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Fortsatt fokus på frivillighet. Regjeringen sa nei til opprettelse av rådgivende utvalg.

Kilde: Basert på modellene i ECON-rapporten «Sterke regioner? En kunnskapsoversikt» (ECON 2004a: 20-39).

## 2.5 Regionreformen som ble en mindre forvaltningsreform

Regjeringsskiftet høsten 2005 var avgjørende for at regionnivåets oppgaver og inndeling ble aktualisert politisk. Da stortingsvalget i 2005 ga flertall til Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, møttes de tre partiene til forhandlinger om en regjeringsplattform på

hotellet Soria Moria i Oslo. Forhandlingene resulterte i en regjeringserklæring – Soria Moria-erklæringen – som hadde klare retningslinjer i forhold til den fremtidige regionale organiseringen (Farsund 2010: 45). I denne erklæringen gikk regjeringen inn for å etablere nye regioner: «Det skal være tre folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge. Et fornyet og styrket regionalt nivå skal etableres» (Soria-Moria erklæringen 2005: 31). Videre ble det presisert at det regionale nivå skal være den sentrale aktøren for regional utvikling, og at det skal overføres oppgaver fra staten til regionene (Soria-Moria erklæringen 2005: 32). Utgangspunktet for reformen ble presentert i St.meld. nr. 12. (2006-2007). Meldingen lød som følger:

«Et levende og desentralisert demokrati med bred deltakelse er grunnleggende for å møte samfunnsutfordringene på en god måte. Det skal være tre folkevalgte nivå i Norge. Regjeringen vil legge til rette for et levende folkestyre med kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig» (St.meld. nr. 12. 2006-2007).

Samtidig ga meldingen aldri et entydig svar på hvordan regjeringen ønsket at den fremtidige regionstrukturen skulle være med hensyn til oppgaver og geografisk inndeling. Det ble i stedet uttrykt et ønske om at omfanget på reformen skulle utvikles gjennom dialog med ulike parter nasjonalt og innad i regionene (St.meld. nr. 12. 2006-2007: 5-14). Under prosessen rundt forvaltningsreformen var det hovedsakelig tre ulike syn på hvilken forvaltningsordning Norge skal ha som dominerte: 1) Tonivåmodell med stat og kommuner; 2) å beholde fylkeskommunen i dagens form; og 3) ny trenivåmodell med større regioner (se Selstad 2004, Hansen et al. 2005, Knudsen 2005).

De foreslåtte modellene har vært flere. I utredningen til «Oppgavefordelingsutvalget» (NOU 2000:22) ble fire modeller for regionalt nivå skissert. Den ene var «Landsdelsmodellen», som innebærer 5-7 landsdelsregioner med større ansvarsområde og direkte valgt styringsorgan. Den andre var «Utviklingsmodellen», med 10-12 regioner, som skulle styrke utviklingsrollen og direkte valgt styringsorgan. Det tredje alternativet var «Samarbeidsmodellen», som også innebar 10-12 regioner med en styrket utviklingsrolle, men med statlig forvaltning av spesialhelsetjenesten. Det fjerde, og siste alternativet som ble foreslått var «Tonivåmodellen», som forutsetter en avvikling av fylkeskommunen, og en generell forvaltningsordning basert

på to nivåer. De mange statlige spesialregioner vil i denne modellen bestå (NOU 2000:22, Hansen et al. 2005: 20). Disse modellene ble først og fremst lansert som alternativer til dagens fylkeskommune, og ikke til en total erstatning av den samlede regionale forvaltningsstruktur som er etablert i landet (Hansen et al. 2005: 20).

Videre ble tre hovedmodeller for fremtidig forvaltningsordning skissert under arbeidet med forvaltningsreformen. Disse er trenivåmodell med større regioner, opprettholde fylkeskommunen, eller tonivåmodellen. Det er disse som vil bli benyttet i den videre diskusjonen.

St.meld. nr. 12. (2006-2007) fikk en omfattende behandling i fylkeskommunene. Alle fylkene gjennomførte høringer, gjennom både møter og skriftlige innspill. I følge Farsund (2010: 69) viste første høringsrunde at det var et stort mangfold blant lokal- og regionalpolitikere i holdninger til forvaltningsreformen. For de fleste fylkenes vedkommende ga den administrative og politiske behandlingen klare flertall som stilte seg bak administrasjonens forslag til uttalelsene til forvaltningsreformen. Men de ulike fylkenes behandling illustrerte en klar kompleksitet til reformforslaget, spesielt knyttet til geografi og inndeling (Farsund 2010: 70). Det var for eksempel kun sammenfall i forslagene om å slå sammen henholdsvis Agder-fylkene og Hedmark og Oppland til større regioner under første høringsrunde.

Valgkampen til kommune- og fylkestingsvalget høsten 2007 ble i liten grad preget av reformforslaget om større regioner, og daværende statsråd Åslaug Haga og resten av regjeringen ble kritisert i media for manglende ambisjoner og interesse i reformplanene (Farsund 2010: 71). Under andre høringsrunde i fylkeskommunene våren 2008, hadde fylkeskommunene til felles at de var kritisk til innholdet og sektoriseringen i høringsnotatet, og manglende konkretisering fra første til andre høringsrunde<sup>13</sup> (Farsund 2010: 76-78).

Regjeringen la altså opp til at det var fylkeskommunene selv som måtte ta initiativet hvis det skulle bli færre og større regioner. I følge rapporten til Farsund (2010: 77) var ikke dette mulig å få til. Mangel på enighet i forvaltningen, og trolig på politisk nivå i regjeringen, bidro til at det endelige forslaget til en regionreform endte opp som en mindre omfattende

---

<sup>13</sup> Ved første høringsrunde gikk 11 fylker inn for større regioner, men bare 6 fylker gikk inn for en regionmodell under andre høring (Farsund 2010).

forvaltningsreform enn det som var ble antydnet som ambisjon tidlig i arbeidet (Ot.prp. nr. 10. 2008-2009). Studier og utredninger har i ettertid også påpekt at reformforslaget viste hvilke konflikter som ligger i norsk politikk (se Bukve 2008, Fimreite et al. 2008, Farsund 2010, Blom-Hansen et al. 2012). Dette vil jeg komme tilbake til i oppgavens neste kapittel, det teoretiske rammeverket.

## **2.6 Partipolitisk uenighet – partiprogrammer ved siste stortingsvalg**

I denne delen av oppgaven vil jeg gå igjennom de største norske partienes partiprogrammer for perioden 2009-2013. Dette vil skape et helhetlig bilde av partienes standpunkt til forvaltningsordningen i Norge, og gir gjennomgangen av respondentenes holdninger til partipolitikk i oppgavens analysedel mer dybde. Det er viktig å være oppmerksom på at da partiprogrammene kom ut i 2009 var det allerede klart at forvaltningsreformen ikke kom til å bli en omfattende regionreform, og dette kan nok ha påvirket en del av partienes standpunkt til det regionale nivå, spesielt de partiene som satt i regjering.

Arbeiderpartiet har i sitt partiprogram for 2009-2013 «Skape og dele» lite fokus på det regionale nivået, og i sine fem grunnpilarer for valgperioden blir verken lokaldemokratiet eller fylkeskommunene nevnt (Arbeiderpartiet 2009: 3). Men partiet påpeker at lav valgdeltakelse er et stort demokratisk problem. I Norge er dette problemet størst ved kommune- og fylkestingsvalg, og Arbeiderpartiet mener det er et viktig politisk mål å øke valgdeltakelsen. «Det betyr at vi må bidra til at det lokale selvstyret oppleves betydningsfullt, og at forskjellene mellom partiene er tydelige også lokalt» (Arbeiderpartiet 2009: 11).

Arbeiderpartiet ønsker «levende lokalsamfunn», og partiet vil styrke demokratiet både lokalt og regionalt. De mener det fortsatt er behov for folkevalgt styring på regionalt nivå, hvor fylkeskommunene har ansvaret for å utvikle en regionalpolitikk slik at vi utnytter potensialet i alle deler av landet (Arbeiderpartiet 2009: 31). Kommunenes viktigste oppgave er i følge Arbeiderpartiet å gi innbyggerne tilgang til et likeverdig tilbud av samfunnets nødvendige fellestjenester der de bor, og partiet mener det er behov for forandringer i kommunestrukturen. Der geografiske og samfunnsmessige hensyn tilsier endring av kommunegrenser eller sammenslåing av kommuner, må staten positivt stimulere til dette. Samtidig bør disse strukturendringene være frivillig for kommunene, men ikke på en slik

måte at enkeltkommuner kan stanse enhver endring som er ønsket av nabokommuner og er hensiktsmessig ut fra regionale hensyn (Arbeiderpartiet 2009: 31).

«SVs arbeidsprogram for perioden 2009-2013» vektlegger «mangfold, ikke sentralisering», og hevder at store verdier skapes i distriktene, og at Norge er avhengig av at bosetting og sysselsetting opprettholdes i hele landet (Sosialistisk Venstreparti 2009: 3). Kvaliteten på grunnleggende velferd skal i følge partiet ikke avgjøres av hvor i landet du bor, og de mener at Norge trenger flere tyngdepunkt enn hovedstadsområdet, og at hele landet må ha rom for viktige nasjonale oppgaver og ressurser (Sosialistisk Venstreparti 2009: 32).

SV går inn for å opprettholde tre forvaltningsnivå, og mener at de tre forvaltningsnivåene må samhandle sterkere enn de gjør i dag, blant annet ved bruk av gjensidig forpliktende partnerskapsavtaler. «Makt må overføres, både fra statlig politisk nivå og fra forvaltning, til regionalt og lokalt politisk nivå, forutsatt at den faglige kompetansen ivaretas» (Sosialistisk Venstreparti 2009: 32). Kommunen er den viktigste lokaldemokratiske arena. Den viktigste forutsetningen for et mer levende lokaldemokrati er derfor en fortsatt styrking av kommunenes økonomi gjennom økte overføringer fra staten. SV går mot at kommuner skal slås sammen med tvang fra statlig hold og mener at beslutninger om kommunesammenslåing må fattes lokalt (Sosialistisk Venstreparti 2009: 32).

«Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2009-2013» ønsker et sterkt regionalt folkevalgt nivå, i tillegg til kommune og stat. Senterpartiet vil gi fylkeskommunene ytterligere regionale oppgaver for å styrke regional utvikling og demokrati, samtidig som de ønsker å redusere statlig detaljstyring (Senterpartiet 2009: 17). Partiet mener at overføring av oppgaver må fullfinansieres og sikre forutsigbare og gode økonomiske rammer for det regionale folkevalgte nivået. De vil også overføre oppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen og endre fylkesmannsembetet til et kontor for statlig legalitetskontroll og tilsyn (Senterpartiet 2009: 17).

Høyre sier i sitt «Stortingsvalgsprogram for 2009-2013» at de ønsker å legge ned fylkeskommunen (Høyre 2009: 53-55). Partiet mener at dette er et viktig ledd i deres mål om å gjennomføre reformer som sikrer lokalsamfunnene mer frihet og større ansvar. De vil overføre oppgaver fra fylkeskommunen til kommunene ved å «gjennomføre en omfattende



oppgave- og kommunereform som skaper bedre tjenester og større og mer robuste kommuner» (Høyre 2009: 55).

I følge Fremskrittspartiets «Handlingsprogram 2009-2013» vil partiet fornye norsk forvaltning for å redusere offentlige kostnader og byråkrati. Fremskrittspartiet (2009) vil legge ned fylkeskommunene/regionene som selvstendig forvaltningsnivå, og fordele oppgavene mellom kommunene, staten og private. De mener at fylkeskommunen ikke har tilstrekkelig legitimitet som selvstendig forvaltningsnivå, og er et «unødvendig og fordyrende ledd i den offentlige forvaltning» (Fremskrittspartiet 2009).

«Kristelig folkepartis program 2009-2013» legger til grunn at politiske beslutninger skal tas på lavest mulig hensiktsmessig nivå. «Dette forutsetter at maktfordeling og finansiering er slik at både kommuner, fylkeskommuner/regionalt nivå har virkemidler til å ivareta sine oppgaver» (Kristelig Folkeparti 2009: 97). Partiet mener at en del oppgaver er mest hensiktsmessig å legge til regionalt nivå, og ønsker større og mer slagkraftige regioner enn dagens fylkeskommuner. Det regionale nivået må styres av et direkte folkevalgt organ for å sikre reelt demokrati (Kristelig Folkeparti 2009: 97).

Videre mener KrF (2009: 97) at den regionale statsforvaltningen må ha ansvar for kontroll- og tilsynsoppgaver og rettledning, men utøvende styring og politiske skjønnsmessige vurderinger må ligge til det folkevalgte regionale nivået. «Et politisk styrt regionnivå vil dermed være et nødvendig redskap for å legge makt og beslutninger nærmest mulig dem det gjelder. Det er en forutsetning at staten avgir makt til det regionale nivået» (Kristelig Folkeparti 2009: 97). Partiet vil også stimulere til kommunesammenslåinger ut fra frivillighetsprinsippet der gode lokale samarbeidsløsninger med fokus på lokaldemokrati, gode tjenester til innbyggerne og velfungerende enheter er hensiktsmessig.

Venstre har i sitt stortingsvalgprogram for perioden 2009-2013 lite fokus på det regionale nivå. De ønsker at fylkeskommunen skal bestå som et mellomnivå mellom kommune og stat, men fokuserer mest på et sterkere lokaldemokrati gjennom å flytte makt fra stat til kommuner. «Venstre ønsker en kommunereform der flere offentlige oppgaver blir desentralisert fra staten til kommunene» (Venstre 2009: 75). En slik reform krever etter Venstres syn en ny

kommunestruktur, ved at Stortinget fastsetter et måltall for hvor mange kommuner reformen skal resultere i, men hvor kommunene selv får bestemme de nye kommunegrensene.

De ulike partienes meninger om framtidig forvaltningsordning oppsummeres i tabell 2.

**Tabell 2: De norske partienes holdninger til framtidig forvaltningsordning**

<b>Parti</b>	<b>Periode</b>	<b>Ønsket forvaltningsordning</b>
<i>Arbeiderpartiet</i>	2009-2013	Sterke fylkeskommuner
<i>Sosialistisk Venstreparti</i>	2009-2013	Tre nivåer, desentralisering av makt
<i>Senterpartiet</i>	2009-2013	Tre nivåer, desentralisering av makt
<i>Høyre</i>	2009-2013	Tonivåmodellen
<i>Fremskrittspartiet</i>	2009-2013	Tonivåmodellen
<i>Kristelig Folkeparti</i>	2009-2013	Større regioner
<i>Venstre</i>	2009-2013	Beholde fylkeskommunen uendret

## **2.7 Oppsummering: Kontekst og bakgrunn**

Den historiske gjennomgangen av det regionale nivåets utvikling i Norge viser at utviklingen fram mot midten av 1970-tallet var preget av desentralisering og demokratisering av det folkevalgte mellomnivået. Etter 1970-årene har derimot bildet endret seg gradvis mot statlig regioninndeling, og fylkeskommunen har opplevd økende legitimitetsproblemer.

I gjennomgangen av offentlige utredninger som omhandler oppgavefordelingen og fylkesinndelingen i Norge, er det spesielt interessant å oppsummere utredningene som har kommet de siste tjue årene. I følge Selstad (2004) er essensen i disse at vi bør ha tre folkevalgte forvaltningsnivåer og vi trenger større enheter. ECON Analyse (2004a) konkluderer med at tilrådingene som har kommet har vært relativt samstemte, men med manglende politisk oppfølging. ECON-rapporten hevder at spørsmålet om regioninndelingen og mellomnivået er godt utredet, og utredninger fra ulike komiteer og utvalg har vært relativt

entydige. Men selv om flertallet har tatt til orde for en styrking av det politiske mellomnivået og en ny inndeling, har utredningene i liten grad blitt fulgt opp (ECON 2004a).

Det seneste tilskuddet til debatten var forslaget om en forvaltningsreform – også kalt regionreformen – av det fylkeskommunale nivået i mai 2007. Dette kapitlets oppsummering av reformen viser at det eksisterer et stort mangfold blant regionalpolitikere i holdninger til forvaltningsreformen. Gjennomgangen av partiprogrammer ved det seneste stortingsvalget viser også at de norske partiene har svært ulike målsetninger i regionaliseringsdebatten. De ulike fylkenes behandling av reformforslaget illustrerer en tydelig uenighet – spesielt knyttet til geografi og inndeling – og det endelige forslaget til reform endte tilslutt opp som en mindre omfattende forvaltningsreform.

Farsund (2010) konkluderer med at selv med 20 års debatt om behovet for reformer i kommune- og fylkesinndelingen har det ikke skjedd endringer i fylkesstrukturen, det har vært få endringer i kommunestrukturen, men en omfattende endring i inndelingen av regional stat. Det er også tegn ved utredningene og selve forvaltningsreformen som tyder på at fylkeskommunene selv har vært skeptisk til endringer, spesielt når det kommer til geografisk inndeling. Når man i tillegg ser at flere av forslagene i disse utredningene åpner for sammenslutninger basert på frivillighet i fylkeskommunene, gir dette en spesiell relevans til denne studien.

### **3. Teoretisk rammeverk - Motstridende interesser preger regiondebatten**

En gjennomgang av det akademiske arbeidet og offentlige utredninger fra de seneste årene peker på at tre klare alternativer har skilt seg ut som mulige modeller for en fremtidig forvaltningsordning i Norge. Hvilken av disse modellene regionalpolitikere på Vestlandet ønsker, vil bli gjennomgått i analysens første del (Kapittel 5), og utgjør oppgavens avhengige variabel.

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for hvilke variabler som forventes å påvirke regionalpolitikernes holdninger til ønsket forvaltningsordning. Disse variablene går på politikernes geografiske tilknytning, hvor Rokkans sentrum-periferi modell er sentral. Kan den enkelte politikers fylkestilknytning forklare deres standpunkt til forvaltningsordningen? Ulike syn på hvordan makt- og oppgavespredningen mellom stat, fylke og kommune forventes også å ha en påvirkning på hvordan regionalpolitikere ønsker at forvaltningen skal organiseres. Samtidig forventes det at respondentene vil ha ulike standpunkt ut ifra hvilket politisk parti de tilhører, ettersom det er en klar uenighet mellom norske partier i synet på organiseringen av det regionale nivå i Norge, og konflikter rundt denne saken internt i noen av partiene. Dette vil bli nærmere diskutert under, men først vil jeg gå igjennom hva de siste års forskning har lagt vekt på i den norske regiondebatten.

#### **3.1 Tidligere forskning**

Tidligere forskning om den norske forvaltningsordning er omfattende. Flere studier har påpekt fylkeskommunens økende legitimitetsproblem (se Baldersheim et al. 2002, Østerud et al. 2003), og pekt på hvordan fylkeskommunene og kommunene mangler tilstrekkelig med handlingsrom og makt i en sentralisert norsk stat (se Selle og Østerud 2006, Baldersheim og Rose 2010, Røiseland 2010). Med forskningen på «regionenes Europa» på 1990- og 2000-tallet ble et økende antall studier om det regionale nivået i Norge analysert ut i fra en europeisk kontekst (se Veggeland 2000).

De siste årene har forskningen i stor grad rettet seg mot reformforslaget som ble fremmet i Soria Moria-erklæringen, og geografisk inndeling og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene har blitt grundig diskutert i forskningsartikler og andre vitenskapelige verk (se Selstad 2004, Hansen et al. 2005, Knudsen 2005). I denne perioden var forskningsprosjektene preget av en optimisme til de endringene som skulle komme, men etter

at forvaltningsreformens utfall ble klart har denne optimismen snudd til en diskusjon om hva som gikk galt med reformarbeidet. Beslutningsprosessene i, og utfallet av, forvaltningsreformen har blitt forsøkt analysert (se Fimreite et al. 2008, Sandal 2009, Farsund 2010). Flere studier har også sammenliknet den siste norske forvaltningsreformen med våre nordiske naboland som har gjennomført liknende reformer (se Blom-Hansen et al. 2012). Få studier har derimot direkte tatt for seg regionalpolitikernes holdninger til ønsket forvaltningsordning, med unntak av masteroppgavene til Botvar (2002) og Lie (2006) som har benyttet seg av kvantitative data til å analysere holdninger til forvaltningsordningen blant lokal- og regionalpolitikere.

Ettersom regjeringen la opp til en debatt der aktørene selv skulle drøfte seg frem til nye løsninger, endte siste reform i følge Farsund (2010) opp med «en diskusjon der enkeltaktørers egeninteresse sto i sentrum», og opplegget for reformarbeidet og fremdriften ga et stort handlingsrom for vetospillere (Farsund 2010: 91). Siden mange av disse vetospillerne faktisk var enkelte fylkeskommuner i landet, synes en kvalitativ studie av regionalpolitikernes holdninger til ønsket forvaltningsordning svært hensiktsmessig for å gi en forståelse av hva som preger regionaliseringsdebatten i Norge generelt, og Vestlandet spesielt.

Blant andre Selle (2005), Bukve (2008) og Farsund (2010) påpeker at uenigheten rundt den norske forvaltningsordningen er et resultat av noen grunnleggende konfliktlinjer i norsk politikk. Disse konfliktene vil jeg gå nærmere inn på i dette kapittelets to siste deler. Men først vil jeg presentere utgangspunktet for analysen, nemlig det interessepolitiske institusjonsperspektivet, og hvordan det berører spørsmålet om det regionale nivåets oppgaver og geografiske inndeling.

### **3.2 Regionaliseringsdebatten i Norge som et strategisk interessedspill**

Ifølge Farsund (2010: 11) berører spørsmålet om det regionale nivåets oppgaver og geografiske inndeling politikens institusjonelle grunnlag, og det eksisterer ulike perspektiv på hvordan institusjoner påvirker aktørers konkrete handlinger i ulike situasjoner. Denne oppgaven vil ta utgangspunkt i at regionaliseringsdebatten er preget av aktører med motstridende interesser, som fører til et strategisk spill mellom dem. Den grunnleggende ideen bak dette perspektivet er at aktørene har forskjellige interesser knyttet til de ulike posisjonene de har, og at de arbeider med ulike målsetninger. Utfallet av

regionaliseringsprosessene, slik som forvaltningsreformen er et eksempel på, vil derfor være et resultat av aktørenes ressurser, og samspillet mellom dem (Bukve 2008: 22).

Scharpf (1997) kaller dette teoretiske perspektivet for *det rasjonelle institusjonsperspektiv*. De politiske institusjonene representerer formelle repertoarer av handlingsvalg for rasjonelle aktører. Disse aktørene kan være kollektive aktører som organisasjoner og partier, som handler ut fra en konsekvenslogikk der målet er å få størst mulig gjennomslag for sine egne interesser (Scharpf 1997, referert i Farsund 2010). I et slikt perspektiv oppfattes beslutningsprosesser slik som forvaltningsreformen å være konfliktorientert, gjennom strategiske forhandlinger preget av kjøpslåing (Farsund 2010: 11). I følge Elster (1992: 15, referert i Farsund 2010: 11) er forhandlingsstyrken et resultat av materielle ressurser, personellmessig styrke, konstitusjonell posisjon eller liknende ressurser. Politikkkutforming blir således en aggregerende interessenkamp hvor ressurser, makt og posisjon er grunnlaget for hvilke aktører som får størst mulig gjennomslagskraft (March og Olsen 1989: 118). Det er dette som kan forstås som *det interessepolitiske institusjonsperspektivet*, og som blant annet benyttes i rapporten til Farsund (2010) om den norske regionaliseringsdebatten.

Det grunnleggende problemet i forhold til reform av forvaltningen består nettopp i at offentlig virksomhet har sammensatte og til dels motstridende mål. I prioriteringen mellom disse målene, som reformprogrammer dreier seg om, utspiller det seg en maktkamp mellom ulike interesser og hensyn. Reformprosessene må også tolkes i et slikt lys, ikke bare som et spørsmål om å finne bedre løsninger til alles fordel (Østerud et al. 2003: 98).

Ut ifra et perspektiv der man må forvente at de politiske aktørene i den norske regiondebatten representerer et mangfold av tilpasninger til endrede økonomiske og demografiske realiteter både regionalt, nasjonalt og globalt, kan vi formulere en forventning om at holdningene til regionnivåets fremtid vil preges av et strategisk spill mellom aktører som har ulike interesser, ressurser og maktposisjoner (Farsund 2010: 12). I dette perspektivet er sentrum-periferi dimensjonen viktig, ettersom man kan forvente at diskusjonene er et uttrykk for om det er periferiinteresser, sentrumsinteresser, eller tradisjonelle forvaltningsinteresser som står bak holdningene til regionalpolitikere.

### **3.3 Spenningen mellom sentrum og periferi**

Sentrum-periferi dimensjonen ble introdusert i Stein Rokkan sine teorier om stats- og nasjonsbygging. Forskningstradisjonen til Rokkan setter betydningen av politiske konfliktlinjer i sentrum for analysene av politikkutformingen, og den territorielle motsetningen mellom sentrum og periferi har lange tradisjoner i norsk politikk (Rokkan 1987: 137-138). Rokkan (1987) påpekte blant annet at relasjonen mellom sentrum og periferi var meget viktig i Norges formasjon til en nasjonalstat etter uavhengigheten fra Sverige i 1905.

I følge Fimreite et al. (2008: 7) fantes en klar forskjell mellom hovedstaden og de mer rurale områdene i Norge, en forskjell som fremdeles eksisterer. Historisk har hovedstaden uttrykt verdier og idéer tungt påvirket av det danske byråkratiet, mens den rurale landsbygda var området hvor man fant det «ekte» norske. En viktig del av det politiske livet i Norge har derfor vært formet av karakteristiske kulturelle og sosiale ulikheter i de forskjellige geografiske områdene (Fimreite et al. 2008: 7), og spenningen mellom hovedstad og distrikt er en viktig dimensjon i spenningen mellom sentrum og periferi.

Men i et sentrum-periferi perspektiv eksisterer det ikke bare spenninger mellom hovedstad og provins. Hver tiltenkte region vil alltid potensielt ha sine egne sentrum-periferi konflikter. I følge Selle (2005: 152) kan motsetninger internt i landsdeler hemme regionalisering når som helst, og det kan derfor forventes at geografiske motsetninger vil være tydelige i de vestlandske regionalpolitikernes holdninger til forvaltningsordningen. Men før jeg diskuterer spenningen mellom sentrum og periferi i dagens norske regionaliseringsdebatt generelt – og den vestnorske debatten om regionalisering spesielt – vil jeg først definere hva som skiller disse to begrepene.

#### *3.3.1 Definisjon av begrepene sentrum og periferi*

Det er spesielt tre ressurser som definerer rollen til sentrum: den kommersielle/industrielle overklassen, utdannede eliter, universiteter og kirker, og allianser mellom landeiere og militære/administrative representanter (Flora, Kuhnle og Urwin 1999: 110-113). Disse tre ressursene bidrar til dannelsen av tre forskjellige typer territorielle sentrum: økonomiske, kulturelle og administrative sentrum. For å identifisere et sentrum må man lete etter de respektive institusjonene i et gitt territorium, hvor forskjellige sentrum kan inneha forskjellige

roller. Rollene blir bestemt ut i fra hvilke egenskaper og ressurser de forskjellige sentre innehar.

Der sentrum hovedsakelig er sammensatt av beslutningstakere, er periferien dem som berøres av beslutningene. Periferi kan defineres som territorielt avsidesliggende fra et sentrum og strukturelt som avhengig av et sentrum, og den er karakterisert ved å ha liten kontroll over egen skjebne og har minimale ressurser for å beskytte sin egenart mot utvendig press (Flora et al. 1999: 113-116). I følge Rokkan og Urwin (1983: 3-4) kjennetegnes perifere regioner av tre karakteristikk: avstand, ulikhet og avhengighet. Innenfor denne forståelsen er *avstand* knyttet til den geografiske avstanden til sentrum, *ulikhet* er knyttet til kulturelle eller historiske forskjeller mellom periferien og sentrum, mens *avhengighet* henspeiler på periferiens svake økonomiske basis når det gjelder offentlige institusjoner og privat næringsliv (Farsund 2010: 12). Rokkan presiserer en forskjell mellom den horisontale dimensjonen og den vertikale dimensjonen når det diskuteres omkring sentrum og periferi (Flora et al. 1999: 114). Den horisontale dimensjonen omhandler fysisk avstand, mens den vertikale omhandler menneskene i de respektive territoriene.

Vanligvis har periferien en marginal kultur, noe som vil si at dens kultur vil være preget av fragmentering (Flora et al. 1999: 114). Samtidig er periferien ofte i søken etter å etablere en separat identitet som videre kan skille den fra sentrum. Sentrale ordensmakter vil være på vakt for at disse periferiidentitetene ikke skiller seg for mye fra sentrums politikk, da dette kan bli et problem i forhold til kontroll over periferien.

I følge Strand (1985, referert i Farsund 2010: 12) kan sentrum-periferi dimensjonen ses som grunnlag for periferiinteressenes mobilisering for nasjonalt gjennomslag, eller som et sentrumsopprør der by-interesser mobiliserer mot geografisk utjevning (Baldersheim 2000, referert i Farsund 2010: 12).

### *3.3.2 Sentrum-periferi konflikter i den norske regionaliseringsdebatten*

Sentrum og periferi-spenningen blir ofte benyttet i analyser med et territorielt perspektiv. I følge Selstad (2005: 25) er det viktig å tolke den geografiske dimensjonen som en del av vårt samfunnssystem – økonomisk, kulturelt og politisk – og den inngår derfor som et viktig



perspektiv i vår samfunnsforståelse. Dette er derimot ikke ensbetydende med at begrepene ikke kan ha andre dimensjoner.

I tillegg til i et territorielt perspektiv, kan begrepene sentrum og periferi også ha en organisasjonsmessig dimensjon (Amdam og Veggeland 1998: 63). I et territorielt perspektiv dreier forholdet seg som oftest om den geografiske fordelingen i samfunnet, der sentrum er den store byen, og periferien er utkanten. Det handler altså om territorielle strukturer og romlig fordeling. Samtidig kan sentrum-periferi-relasjoner i følge Amdam et al. (1998: 63) også brukes til å beskrive maktstrukturer, for eksempel i en byråkratisk og funksjonell struktur hvor sentrum er toppen og periferi bunnen av hierarkiet.

Siden Rokkan introduserte begrepet er det blitt benyttet til å forklare konflikter mellom sentrum og periferi i alle målestokker. Fra små lokalsamfunn til større verdenssamfunn har denne dimensjonen til Rokkan vært brukt for å identifisere hva som er sentrum og periferi, og man kan også i Norge identifisere hva som er sentrum og hva som er periferi på forskjellige nivå. Innad i de enhetene som utgjør forvaltningssystemet i Norge i dag – kommune, fylke og stat – eksisterer det ulike sentrum og periferier. En endring i forvaltningsordningen vil kunne skape nye sentrum og nye periferier, og en må derfor alltid ta denne dimensjonen på alvor når man skal se på holdninger til ny forvaltningsordning og i regionaliseringsspørsmål (Lie 2006: 49).

Veggeland (1976: 19) hevder at mange teoretiske framstillinger ser på fordelingen mellom sentrum og periferi som «skjeve bytteforhold». Slike bytteforhold kan være av økonomisk art, som varebytte (handel), bytte av arbeidskraft (flytting), bytte av produksjonsoppgaver (regional arbeidsdeling) eller bytte av teknologi (ekspertise). Samtidig kan disse bytteforholdene ikke minst være av politisk art. Det som da byttes er beslutningsorgan, administrative organ, institusjoner og organisasjoner innen det økonomiske og politiske system. For eksempel kan det være at produksjonsenheten til en bedrift blir eller er lokalisert til et periferiområde, mens bedriftens styringsenhet lokaliseres i et sentrum (Veggeland 1976: 19-20). Det samme kan man også se i offentlig forvaltning. Den utøvende og administrerende enheten legges til periferien, mens beslutnings- og styringsenheten ligger sentralt plassert. Dette gjelder både på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, hvor det som byttes av politisk art er muligheter for makt og innflytelse i samfunnet (Veggeland 1976: 20).

Hvordan påvirker dette holdninger til forvaltningsordningen i Norge generelt, og på Vestlandet spesielt? Hvorfor er sentrum-periferi dimensjonen så interessant i analyser av interessekonflikter rundt norsk regionalisering? I følge Østerud et al. (2003: 114) ser man en regional dragkamp mellom landdistriktene og de store landsdelsbyene som gjenskaper de nasjonale spenningene mellom sentrum og periferi i mindre målestokk. Veggeland (2000: 51) mener at en regionalisering av forvaltningsordningen gjerne fører til en destabilisering som øker grunnlaget for uenighet. Mange problemer som var preget av motsetningen mellom sentrum og periferi vil bli flyttet til det regionale nivået. Den regionale hovedstaden vil i større grad konkurrere med andre byer i regionen, regionale sentre vil potensielt konkurrere med sentre i andre regioner, og kommunene vil oppleve regionen som en overkommune (Veggeland 2000: 51). I et Vestlandsperspektiv er dette meget interessant.

Bukve (2004) hevder at det finnes noen tydelige spenninger i den vestnorske debatten om regionalisering, og tror at deltakere fra Sogn og Fjordane er mer skeptisk til en ny sterk vestlandsregion enn det deltakere fra Hordaland og Rogaland er. Bukve (2004: 96-97) begrunner dette med at Sogn og Fjordane frykter at en sammenslåing av fylkene på Vestlandet vil føre til sentralisering og dominans fra aksene Bergen-Stavanger. Et slikt scenario vil føre til at Sogn og Fjordane blir den definitive geografiske utkanten – eller periferien – i et større regionsamarbeid, spesielt når man holder Møre og Romsdal utenfor. I Hordaland og Rogaland er det sannsynlig at agendaen er motsatt. Det å bygge en sterk region kan fremme næringsutvikling i landsdelen, og ikke minst overføring av makt og større oppgaver fra staten. Samtidig, hevder Bukve (2004: 96-97), er det nok viktig for Hordaland og Rogaland å bygge levedyktige allianser for hele Vestlandet om slike mål skal realiseres.

Høringen til St.meld. nr. 12. (2006-2007) illustrerer at det oppstod en klar konfliktlinje på landsbasis mellom fylker som antok at «fylkeshovedstaden» blir «hovedstad» i en større region, og de fylkene som ikke har et klart sentrum under arbeidet med forvaltningsreformen. I følge Farsund (2010: 87) er Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms eksempler på fylker med de største byene i landsdelen, og som stod mot fylker som fryktet konsekvensen av å miste status og arbeidsplasser gjennom fylkessammenslåinger. De store fylkene argumenterte for helhet, effektivitet og muligheten for økt regional folkevalgt styring, mens de mer perifere fylkene fryktet at en strukturreform ville kunne svekke tradisjonelle fylkessentre uten at regionene ble tilført vesentlig nye oppgaver og ressurser (se Lie 2006, Farsund 2010).

Eksempler på slike perifere fylker er Finnmark, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane, som ikke har et klart definert sentrum som kan fungere som «hovedstad» i en større region.

I tillegg til sentrum-periferi spenninger innad på Vestlandet, er det også en meget viktig konfliktlinje som går langs det Hansen (2008: 245) betegner som «sentralisme-lokalisme-aksen», en spenning der sentralmakten er sentrum og regioner og kommuner er periferi. Det forrige kapittelet beskrev hvordan fylkeskommunen gradvis er blitt svekket til fordel for statlig regioninndeling og økt sentralisering siden slutten av 1990-tallet, og hvordan staten tradisjonelt har vært motvillig til å overføre myndighet og oppgaveansvar til et folkevalgt regionalt nivå. Flere peker på at sterke regioner kan være svaret på økt spredning av makt og styring, ettersom oppgaver som i dag ligger til departementer og direktorat i hovedstaden, kan overføres til nye og større folkevalgte regioner (se Bukve 2004, Hansen 2008).

ECONs rapport «Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling» (2004b: 1) påpeker dette, og hevder at «større regioner med flere oppgaver som i dag er statlige, kan sikre nødvendig sektor- og territoriell samordning, tilpasning av oppgaver og desentralisering av makt og myndighet». Etter deres vurdering vil en forutsetning for overføring av vesentlige oppgaver til regionnivået kreve endringer i regioninndelingen både av kompetansemessige, styringsmessige, funksjonelle og politiske hensyn. I følge rapporten ligger fremtiden for regionene i at regionene endrer seg (ECON 2004b).

I et slikt perspektiv kan aktører fra fylker som Sogn og Fjordane se fordelene med et nærmere samarbeid på Vestlandet, som en motvekt til det de oppfatter som staten sin sentraliseringspolitikk. I følge Bukve (2004: 96) vil nok alle fylkene på Vestlandet se fordeler med nye regionsamarbeid dersom makt kan bli delegert fra nasjonalstaten til nye regioner. Holdningene til forvaltningsordningen kan fort endre seg fra en sentrum-periferi konflikt innad på Vestlandet, til en sentrum-periferi konflikt mellom hovedstadsområdet og Vestlandet, hvis felles interesser er å hevde seg mot styringen fra Oslo.

Man ser imidlertid ikke bare en dragkamp mellom staten og regionene i debatten om organiseringen av den norske forvaltningsordning. Som påpekt tidligere i oppgaven, kan man ikke se det regionale isolert fra stat og kommuner. I følge Hansen (2008: 245) er representanter fra kommunene ytterst skeptisk til et regionalt nivå som vel og merke ikke er

styrt av delegater fra de enkelte kommuner. Politikere på regionalt nivå frykter derfor at en massiv kommunesammenslåing kan føre til en avskaffelse av det folkevalgte regionnivået (Bukve 2004: 96-97).

I følge Makt- og demokratiutredningen (Østerud et al. 2003: 105) berører spørsmål om lokaldemokrati, regionalisme og sentralmakt det som kalles «størrelsens demokratiske dilemma». Oppgave- og ansvarsfordelingen bør være slik at den tar vare på viktige elementer ved vårt styresett. Hensynet til et levende lokalt folkestyre, likeverdige tjenester, en effektiv oppgaveløsning, brukertilpasning og den enkeltes rettssikkerhet er alle helt sentrale i så måte (ECON 2004b). Jo mindre en politisk enhet er, jo større er innbyggernes mulighet for å delta og jo mindre er behovet for å delegere til representanter. Små politiske enheter kan gi tettere kontakt mellom styrende og styrte (Østerud et al. 2003: 105). På den andre siden, jo større en politisk enhet er, jo bedre er evnen til å løse problemer som har betydning for innbyggerne og jo større er behovet for å overlate beslutningene til representanter. I større enheter øker mulighetene for stordriftsfordeler og kontroll over et bredere sett av de faktorene som levevilkår avhenger av (Østerud et al. 2003: 105).

Prinsippet om at oppgaver bør ligge på «lavest mulig effektive nivå» blir derfor en interessant diskusjon i analysedelen. Respondentene vil nok ha ulike syn på hva som er «lavest mulig effektive nivå», og det er interessant å se hvordan makt- og oppgaveinndelingen mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå påvirker politikernes holdninger til ønsket forvaltningsordning.

I Hordaland og Rogaland finner man en spesiell utfordring knyttet til dette. Bukve (2004: 97) mener at det er et problem at fylkeskommunene kan bli satt på sidelinjen av en allianse mellom høyresiden på Stortinget og kommunepolitikere i store byer som Bergen og Stavanger. Han tror at storbyene kan tenke seg oppgaver som videregående skoler, miljøvern, og helse- og sosialinstitusjoner, oppgaver som i dag ligger hos fylkeskommunene og til dels hos fylkesmennene. Et slikt perspektiv fører oss over i diskusjonen om partipolitisk tilhørighet som forklaring på holdninger til forvaltningsordningen.

### **3.4 Partipolitisk uenighet: konflikt mellom og internt i de norske partiene**

En annen viktig konfliktlinje i debatten om regionnivåets fremtid er de partipolitiske skillelinjene. De største partiene i Norge har ulike syn på hvordan forvaltningssystemet i landet bør organiseres. Den rødgrønne regjeringen gikk som nevnt ut i Soria Moria-erklæringen med følgende: «Det skal være tre folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge. Et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå skal etableres» (Soria-Moria erklæringen 2005: 31).

Basert på gjennomgangen i forrige kapittel, er de tre regjeringspartiene i sine partiprogram fremdeles enige om at Norge bør ha tre forvaltningsnivå. Venstre går i sitt partiprogram inn for å opprettholde fylkeskommunen, mens Kristelig Folkeparti ønsker større regioner. Høyre og Fremskrittspartiet har på sin side gått inn for en nedleggelse av hele fylkeskommunen, og mener at Norge bør gå for en tonivåmodell. I følge Lie (2006: 58) kan en altså identifisere en venstre-høyre skillelinje i forhold til de ulike partienes syn på antall enheter i forvaltningssystemet, hvor man til venstre er opptatt av å beholde tre nivå i forvaltningsordningen, mens man til høyre ønsker en tonivåmodell med stat og kommuner.

Bukve (2008) hevder at den politiske debatten omkring det regionale nivået har splittet Norge de siste tiårene. Tradisjonelt preges konflikten av tre forskjellige posisjoner. Siden Rokkan (1966) først gjorde det på 1960-tallet, er norsk politikk ofte beskrevet som en spenning mellom tre politiske «posisjoner»: de røde, de grønne og de blå. Hvis vi tar for oss de røde partiene, står velferdsstaten med vekt på likestilling og statlig regulering sterkt. De grønne partiene domineres av en tankegang om nærhet til demokratiet, med små forvaltningsenheter, mens de blå er tradisjonelt preget av frihetsverdien, og har de senere årene blitt opptatt av effektivisering og mindre byråkrati (Bukve 2008: 31).

Disse posisjonene kan i følge Bukve (2008: 31) identifiseres i de siste årenes konflikt rundt regionsaken, en situasjon som gjør et bredt politisk kompromiss om den norske forvaltningsordningen komplisert. De blå partiene til høyre, Høyre og Fremskrittspartiet, er for en tonivåmodell hvor folkevalgte regioner faller bort (Bukve 2008: 26), mens de øvrige partiene er for tre nivåer i forvaltningen, men splittet mellom de som ønsker større folkevalgte regioner, *status quo* eller mindre regionale enheter.

Innenfor de partiene som ønsker tre nivåer i det norske forvaltningssystemet har både fylkeskommunen og større landsdelsregioner sterke tilhengere, og i følge rapporten til Farsund (2010: 88) medvirket denne interne uenigheten om geografi til at den partipolitiske støtten til forvaltningsreformforslaget var uklar. Noen ville ha store regioner, mens andre ville i størst mulig grad beholde de eksisterende løsningene. Dermed var det ikke et klart flertall som hadde et felles synspunkt på utfallet av reformen.

Det hevdes også å være stor uenighet internt i flere parti rundt ønsket forvaltningsordning i Norge. Selle (2005: 132) påpeker at: «I alle parti er en usikker og sliter med interne konflikter rundt disse svært viktige spørsmålene [knyttet til regionalisering] som jo går til kjernen av styringssystemet vårt». I følge Farsund (2010) skyldes dette at partipolitikere også i betydelig grad var påvirket av holdningene til reformen i sitt eget hjemfylke, noe som kompliserer bildet ytterligere. Ser man på Fremskrittspartiet og Høyres sterke innflytelse i mange storbyer, blant annet i Bergen og Stavanger, er det trolig sterke interesser som ser seg tjent med tonivåmodellen (Selle 2005: 153).

Derfor er det interessant å se i hvilken grad regionalpolitikernes egne holdninger er i samsvar med partiets nasjonale standpunkt, og i hvilken grad partiets politikk er en viktig forklaring på politikernes standpunkt til ønsket forvaltningsordning. Dette vil bli gjennomgått strukturert i analysedelen.

### **3.5 Oppsummering teoretisk rammeverk**

Som vi har sett i dette kapittelet har mange studier forsøkt å gi forklaringer på spørsmål om regionalisering og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i Norge. Imidlertid er det få studier som går i dybden på regionalpolitikernes holdninger til forvaltningsordningen.

Dette kapittelet har også vist oss at regionsaken er preget av aktører med forskjellige interesser og utgangspunkt. Den norske regiondebatten er dermed preget av konflikt i synet på framtidens forvaltning. Særlig to konflikter virker å være helt sentral. Sentrum-periferi spenninger mellom ulike fylker, mellom landsdeler, og ikke minst mellom sentralmakten og resten av landet. I tillegg er det konflikter mellom Norges politiske partier, og potensielle konflikter internt i partiene. Disse spenningene fungerer som et teoretisk rammeverk for diskusjonene i analysen.

## **4. Metode og data – Bruk av casestudium og eliteintervju**

Som nevnt i introduksjonen er det forsket mye på regionalisering i Norge, men relativt få studier har tatt for seg regionalpolitikernes holdninger til dagens forvaltningsordning. Det finnes heller ikke noe etablert teori som kan testes direkte i form av etablerte hypoteser, og statistiske data er ufullstendig. Ettersom få studier har fokusert på regionalpolitikernes holdninger til forvaltningsordningen, er utgangspunktet for denne studien å produsere disse dataene selv. Oppgaven er derfor knyttet tett mot det George et al. (2005: 75) kaller en «heuristisk» casestudie, hvor man «induktivt identifiserer nye variabler, hypoteser, kausale mekanismer og retninger». Målet er å avdekke hvordan regionalpolitikerne ønsker å strukturere den norske forvaltningsordningen, men samtidig si noe om hvorfor politikerne prioriterer som de gjør. Derfor er den også utforskende av natur, nettopp fordi målet er å avdekke nye data og bevis som ikke er blitt studert tidligere.

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for oppgavens metodiske tilnærming og datamateriale. Jeg vil starte med å argumentere for at casestudium er den mest hensiktsmessige metode for denne oppgaven, og hvordan samspillet mellom teori, datainnsamling og analyse som dette designet tillater er mest formålstjenlig for å besvare studiens problemstilling. Jeg vil også gjøre noen betraktninger rundt valg av Vestlandet som case, og hvilke muligheter for generalisering dette medfører. Videre presenteres valget av intervju – nærmere bestemt eliteintervju – som metode for datainnsamling, og hvordan jeg kom frem til mitt utvalg av respondenter. Deretter diskuteres praktiske utfordringer som oppsto før, under og etter intervjuene var gjennomført, samt en drøfting av svakheter og fordeler med valgte metode. Til slutt i dette kapitlet vurderes oppgavens metode og data ut i fra begreper som reliabilitet og validitet.

### **4.1 Casestudiet**

Det er flere grunner til at jeg velger å løse problemstillingen med casestudium som forskningsdesign. Ragin (2004) hevder at en alltid skal velge den metode som best gir svar på problemstillingen i forskningsopplegget. I forhold til forskningens overordnede mål, har casestudier den styrken at de er gode til å generere hypoteser, innehar en høyere intern validitet, er bedre til å få innsikt i kausale mekanismer og gir en dypere forståelse av tematikken du forsker på (Gerring 2007: 37-38).

Gerring (2007: 40-41) hevder at casestudiet er den beste måten å gjennomføre studier av en utforskende art, og gir forskeren en større frihet til å generere og teste et mangfold av hypoteser. Ifølge King et al. (1994) må beskrivelse ofte komme før en kausal slutning kan trekkes, og gjennom casestudier kan forskeren skaffe seg gode beskrivelser av et fenomen, noe som er avgjørende for å skaffe de nødvendige forklaringene, spesielt hvis emnet er lite forsket på. Det er meningsløst å forsøke å forklare noe før det er tilstrekkelig beskrevet. Yin (2003: 5-9) har et liknende perspektiv, og skiller mellom ulike metoder etter hvilke spørsmål som stilles. Han hevder at et casestudium er en egnet metode når problemstillingen fokuserer på spørsmål av typen *hvordan* og *hvorfor*, i tilfeller hvor forskeren er interessert i samtidige hendelser som han eller hun har liten kontroll over (Yin 2003: 5-9).

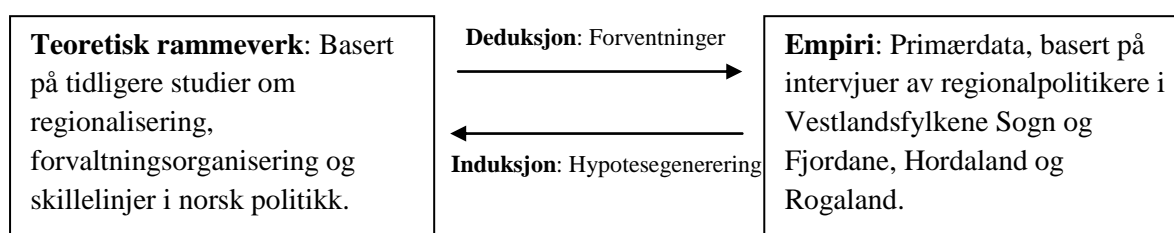
I denne oppgaven er forskningsspørsmålet: *Hvordan* ønsker regionalpolitikerne på Vestlandet at forvaltningsordningen i Norge skal organiseres, og *hva* forklarer deres holdninger? For å svare på denne problemstillingen må en gå i dybden på hvordan regionalpolitikerne på Vestlandet ønsker at forvaltningsordningen i Norge skal organiseres. Dette utgjør oppgavens deskriptive bidrag, og vil gi en beskrivelse av hvordan ønsket forvaltning varierer blant regionalpolitikerne. Spørsmålet om hva som forklarer regionalpolitikernes holdninger til forvaltningsordningen vil utgjøre hvorfor-delen av problemstillingen, ettersom jeg ønsker å forklare *hvorfor* politikernes holdninger varierer slik de gjør, og hvilke skillelinjer som preger politikeres holdninger til organiseringen av det regionale nivå i Norge. Oppgavens problemstilling vil forhåpentligvis bidra til en dypere forståelse av faktorene som ligger til grunn for regionalpolitikeres holdninger.

Videre hevder King et al. (1994: 46) at datainnsamling, teorigenerering og testing av teori skjer om hverandre når man driver med casestudier. Selv om man naturligvis har en teoretisk formening om det man forsker på før datainnsamlingen starter, er det viktig å tillate at ny informasjon kan endre disse formeningene og retningene på det man studerer. Når man forsker på et lite kartlagt felt – slik som tilfellet er i denne studien – kan det være vanskelig å vite eksakt hvilke teorier som er relevante før man begynner, og derfor er det viktig å være åpen for ny teori som kan forklare nye funn. George et al. (2005) argumenterer for at en induktiv case-tilnærming kan gi nye teorier, og det man finner i empirien kan reformulere forventningene i forskningsopplegget. For eksempel kan et uventet svar fra en av respondentene endre fokus i intervjuet for å undersøke dette i en ny vinkling (George et al.



2005: 20-21). I denne studien ble dette tilfellet allerede etter første intervju. Blant annet på spørsmål om respondentens engasjement rundt temaet regionalisering, ble jeg tidlig bevisst på en del begrepsmessige utfordringer som endret fokuset til å utforske hvordan respondentene tolket begrepet regionalisering. Figur 1 illustrerer hvordan samspillet mellom teori og data foregår.

**Figur 1: Prosessen mellom teori og empiri i casestudier**



Jeg anser dette studiet for å ligge tett opp mot det Lijphart (1971) kaller *hypotese genererende*, og George et al. (2005) kaller *heuristisk*. Denne typen casestudier går ut på at forskeren går inn i prosjektet med mer eller mindre vage formeninger om variabler og mulige hypoteser (Lijphart 1971: 692, George et al. 2005: 75). Formålet med denne typen studier er å avdekke nye data og bevis som ikke er blitt studert tidligere, danne nye hypoteser som kan undersøkes i påfølgende studier, og derfor kan være av stor teoretisk verdi. Imidlertid er det viktig å påpeke at disse casestudiene er delt inn i idealtyper, og som Lijphart (1971: 691) understreker kan et casestudium passe innenfor flere av disse underkategoriene.

Jeg velger å besvare denne oppgaven med en kvalitativ casestudie fordi jeg mener at tidligere forskning ikke har gått tilstrekkelig i dybden i regionaliseringsdebatten på Vestlandet. Tidligere studier har blant annet vist at både geografisk tilhørighet og partitilhørighet påvirker holdninger til forvaltningsordningen (Lie 2006), men samtidig har tidligere forskning på regionaliseringsdebatten i Norge i stor grad basert seg på kvantitative studier som spørreundersøkelser (Botvar 2002, Lie 2006), samt oppsamlinger av tidligere høringsuttalelser blant fylkesordførere og fylkesmenn i de norske fylkene (se Farsund 2010).

Slike forskningsopplegg gir gode bilder på hva som preger holdningene til forvaltningsorganiseringen i Norge, men ved en dybdestudie av Vestlandet ønsker jeg å

avdekke hva som er de dominerende holdningene til fremtidens forvaltningsordning i nettopp denne landsdelen, og hvordan disse ulike modellene til forvaltningsordningen kan forklares. De tidligere studiene er benyttet som et teoretisk rammeverk, og med denne studien ønsker jeg å bidra til en dypere forståelse av regionaliseringsdebatten i Norge generelt, men spesielt på Vestlandet.

Målet er at oppgaven gjennom bruk av casestudium kan avdekke hvordan forskjellige kombinasjoner av forklaringsvariabler kan interagere, for så å produsere variasjon i avhengig variabel (George et al. 2005: 46), i form av ulike forklaringer på hvorfor holdningene til forvaltningsordningen varierer som de gjør. At datagrunnlaget er begrenset i forhold til valg av case, og at jeg derfor vil gjennomføre en studie av utforskende art, gjør ikke studien min mindre relevant. Et viktig tema er verdt å forske på, selv om lite informasjon er tilgjengelig (King et al. 1994: 6). Man må våge å stille vanskelige spørsmål og forsøke å finne ut mer om aspekter ved samfunnet som man synes er viktig. Hvis man ikke våger å stille disse utfordrende spørsmålene, kan man ende opp med å lære mer og mer om mindre og mindre (Skocpol 2003: 411). Caseorienterte forskere velger å studere de casene de gjør fordi disse er historisk, politisk eller kulturelt signifikant på en eller annen måte (Ragin 2004: 127). Å velge casestudier, spesielt når studien er av en utforskende art, gir deg muligheten til både å teste og videreutvikle teori og skape nye teorier og hypoteser (Gerring 2007: 39-43). Med basis i den metodiske litteraturen framstår derfor casestudium som den mest formålstjenlige metode for å besvare studiens problemstilling.

#### *4.1.1 Valg av Vestlandet som case: Populasjon og generaliseringspotensial*

I likhet med andre forskningsdesign har kvalitative casestudium sterke og svake sider. En av svakhetene med denne metoden er problemet med representativitet og begrensede muligheter for generalisering (George et al. 2005: 22). Hva bidrar denne studien med på forskningsfeltet når den begrenser seg til Vestlandet? For det første ønsker jeg å utvikle en helhetlig forståelse av de forholdene som studeres, og ved intensive dybdestudier av en eller få enheter kan man oppnå mye informasjon om enhetene som studeres (Grønmo 2004). Det gir en høyere begrepsvaliditet, mulighet til å utvikle nye hypoteser og teste disse, samt håndtering av komplekse årsakssammenhenger (George et al. 2005: 19).

Denne studien startet induktivt, og var basert på en genuin interesse for regionsaken på Vestlandet. Ved å fokusere på en landsdel har det vært mulig å gå i dybden og analysere hvordan ulike geografiske forutsetninger og partitilhørighet virker inn på Vestlandets fylkestingspolitikeres holdninger til den norske forvaltningsorganiseringen. Som det fremgår av problemstillingen, har motivasjonen bak denne studien hele tiden vært å si så mye som mulig om den siste utviklingen i regiondebatten på Vestlandet.

Selv om problemstillingen i denne oppgaven spesifikt ønsker å avdekke hvorfor fylkestingspolitikere på Vestlandet prioriterer som de gjør i sine holdninger til forvaltningsordningen – og derfor i følge Grønmo (2004: 90-91) prinsipielt sett begrenses til å si noe om Vestlandet – vil jeg argumentere for at den kan bidra i en større populasjon av caser. Gerring (2007: 20) påpeker at casestudier bør ha som hensikt å belyse en større sammenheng, og ved å plassere denne studien i forskningsfeltet om organiseringen av det norske forvaltningssystemet, vil analysene og konklusjonene i oppgaven kunne sammenliknes med andre landsdeler i Norge. I følge Landman (2003: 28) kan en studie av for eksempel ett land betraktes som komparativt hvis det bruker begreper som gjelder også for andre land, utvikler konsepter som gjelder for andre land, og/eller forsøker å konkludere i en større sammenheng. Lijphart (1971) hevder at ikke alle casestudier har generalisering som formål. Samtidig kan casestudier indirekte gi viktige generelle bidrag, og på denne måten bidra til teoribygging.

George og McKeown (1985, referert i King et al. 1994: 45) argumenterer for at en strukturert, fokusert sammenlikning av case er fruktbart. Ved å gjennomføre en systematisk innsamling av den samme informasjonen på de samme variablene – over grundig utvalgte enheter – med et teoretisk utgangspunkt som sørger for nøye gjennomtenkte spørsmål, har man en god metode for å oppnå en systematisk beskrivelse (King et al. 1994: 45). En studie av regionalpolitikere på Vestlandet sine holdninger til forvaltningsordningen er derfor et viktig bidrag til å forstå og forklare de mekanismer som fører til variasjon i ønsket forvaltningsordning i nettopp denne landsdelen. Samtidig kan studien bidra som en del av en større sammenlikning mellom andre landsdeler i Norge. Oppgavens generalitet vil bli diskutert ytterligere i diskusjonen om validitet i siste del av dette kapittelet.

I utgangspunktet vil jeg allikevel unngå å ha klare påstander om hvem denne oppgavens case representerer, fordi man som forsker ikke vet *a priori* hvilke egenskaper som er viktige og hvilke som kan ignoreres. Dette er i tråd med Ragin (2004), som argumenterer med at utgangspunktet for et forskningsopplegg ikke nødvendigvis er teoridrevet, og derfor er heller ikke casene «forhåndsbestemt» i starten av en studie.

## **4.2 Eliteintervjuet**

Jeg vil i denne oppgaven benytte meg av intervju som metode for datainnsamling. I følge Grønmo (2004: 159) er (uformell) intervjuing en egnet måte å produsere kvalitative data på. Intervjuet utføres av forskeren selv, i form av samtaler med respondentene. Denne formen for datainnsamling er utforskende og gir respondenten betydelig frihet til å utdype forskerens spørsmål (Huitt og Peabody 1969: 28-29, Peabody, Hammond, Torcom, Brown, Thompson og Kolodny 1990). Samtidig beholder jeg som forsker kontrollen i intervjuesjonen med en nøye utformet intervjuguide. I følge Peabody et. al. (1990: 452) tilbyr studier av statlige og lokale styresett, offentlig administrasjon og nasjonale politiske institusjoner veldig gode muligheter for å benytte seg av intervju. De hevder videre at oppsamling av kunnskap er mye av det statsvitenskapen handler om, enten du setter sammen et nytt teoretisk rammeverk eller utelukkende fyller på med informasjon innenfor et eksisterende paradigme (Peabody et al. 1990: 454).

En av hensiktene med å gjennomføre intervjuer er å oppnå nye perspektiver på et tema. På denne måten får du muligheten til å observere dataene dine "first hand", og hvert intervju kan gi nye idéer og innsikt i forskningsprosjektet (Peabody et al. 1990: 454). I følge Grønmo (2004: 164) er dette en av fordelene med å benytte intervju som metode for datainnsamling, ettersom dataanalysen foregår til dels parallelt med innsamlingen. Forskerens tolkning av respondentenes svar er en form for analyse, og gir muligheter for å formulere nye spørsmål under intervjuingen. Samtidig blir notater, opptak og utskrifter fra de enkelte intervjuer analysert underveis i datainnsamlingen, noe som gir verdifull innsikt i prosjektets problemstilling og gir metodologiske erfaringer som kan komme godt med videre i datainnsamlingen (Peabody et al. 1990, Grønmo 2004: 164). I tillegg får forskeren bedre grunnlag for strategisk utvelgning av nye respondenter, samt en økende forståelse av hvilke respondenter som kan bidra med relevant informasjon.

I forskningen om regionenes rolle i Norge er tilgjengeligheten til nyere data et problem. Ved å intervju fylkespolitikere kan jeg skaffe meg et unikt datagrunnlag som gjør det mulig å utforske disse politikernes holdninger til det regionale nivå. Utvelgelsen av politikere som respondenter gjør at studien baserer seg på *eliteintervju*. I følge Littig (2009) består eliter av topplederne innenfor økonomi, politikk og statsadministrasjon, og man er i stor grad ute etter informanternes personlige betraktninger og fortolkninger, med fokus på deres formative makt. Politikerne som er intervjuet i denne oppgaven er betydningsfulle respondenter grunnet deres posisjon, holdninger eller stilling. Det finnes også flere potensielle ulemper ved eliteintervjuer, og empiriske analyser basert på kvalitative intervjudata har noen viktige utfordringer i forhold til validitet, reliabilitet og bias som må diskuteres. Dette diskuteres i seksjon 4.3 i dette kapittelet.

#### 4.2.1 Utvalg

I kvalitative studier bygger fremgangsmåten for utvelgelse av informanter på hva som viser seg å være mest hensiktsmessig i forhold til problemstillingen, samt teoretiske og strategiske hensyn (Grønmo 2004: 98-99). Et vitalt steg er naturligvis å avgjøre hvem man vil intervju (Peabody et al. 1990: 443), og mitt mål i forkant av utvelgelsesprosessen var å intervju politikere på Vestlandet.

Etter å ha lest meg opp på eksisterende teori om interessekonflikter rundt organiseringen av det norske forvaltningssystemet, ble det raskt klart at jeg trengte politikere fra de største politiske partiene i Norge, samt at politikere representerte ulike fylkesting på Vestlandet. For å gjøre sammenlikningene mellom respondentene mest mulig hensiktsmessig, ønsket jeg politikere som var gruppeledere for hvert sitt parti på fylkestinget, og som i tillegg til fortsatt å være sittende representanter, minimum hadde én periode bak seg på fylkestinget. Man kan derfor si at utvalget i denne oppgaven er basert på strategiske hensyn (Grønmo 2004: 88).

Mitt første skritt i selve utvalgsprosessen gikk gjennom Vestlandsrådet, hvor jeg tok kontakt med deres utviklingsdirektør, Matti Torgersen. Han hjalp meg å plukke ut seks potensielle respondenter som ble kontaktet. Kontakten med de aktuelle politikere besto av en e-post hvor jeg redegjorde for mitt prosjekt, fulgt opp av en purring et par uker senere rettet mot de som fortsatt ikke hadde svart på min henvendelse. Til slutt fikk jeg positivt svar fra alle seks politikere, som utgjør denne oppgavens datamateriale.

Utvalget i oppgaven består dermed av seks norske fylkestingspolitikere. I løpet av utvelgelsesprosessen har jeg også tenkt strategisk, siden det var viktig for meg at utvalget av politikere ble så bredt som mulig i forhold til geografisk og partipolitisk spredning. Til slutt bestod de seks politikerne i dette studiet av to representanter fra Sogn og Fjordane, to representanter fra Hordaland og to representanter fra Rogaland. Samtidig representerer to av politikerne Kristelig Folkeparti, mens de fire andre representerer henholdsvis Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet.

De to viktigste indikatorene på motstridende interesser rundt det norske forvaltningssystemet er representert – geografisk tilhørighet og partitilhørighet – dog noe skjevt i forhold til partitilhørighet. Jeg vil imidlertid argumentere for at teoretisk generalisering innad i undergruppen regionalpolitikere på Vestlandet er mulig (Grønmo 2004: 88-90). Når det er sagt, så er ikke mitt utvalg et representativt utvalg, og det vil ikke være mulig å generalisere mine funn på samme måte som man kan med kvantitative metoder.

I ettertid er jeg fornøyd med utvalget i denne studien, selv om jeg ideelt sett skulle ha økt antallet respondenter både i forhold til geografisk lokalisering, og partipolitisk spredning. Et utvalg bestående av fylkestingspolitikere fra alle de største norske partiene i hvert enkelt fylke på Vestlandet, kunne gitt en sterkere støtte til konklusjonene i denne oppgaven. Dessverre lot ikke dette seg gjøre grunnet mangel på tid og midler, mye grunnet avstanden mellom hver enkelt respondent, samt den tidkrevende prosessen det var å sikre tilgang til respondentene.

#### *4.2.2 Gjennomføring av intervju: fordeler, ulemper og praktiske hensyn*

Intervjuene til denne oppgaven ble gjennomført i perioden september-oktober 2012. Omlag 30 spørsmål (inkludert oppfølgingsspørsmål) ble standardisert i en intervjuguide<sup>14</sup>. Spørsmålene ble formulert så nøytralt som mulig, selv om det var utfordrende å unngå å stille ledende spørsmål i enkelte situasjoner. Intervjuguiden ble brukt som en sjekkliste for intervjuet, og hjalp meg å styre intervjuet slik at informasjonen som ble samlet inn var relevant for oppgaven. Samtidig ble guiden brukt på en fleksibel måte, og noen av temaene endret rekkefølge og struktur.

---

<sup>14</sup> Intervjuguiden er presentert i Appendiks 2.

I følge Grønmo (2004: 163) er dette en god måte å gjennomføre intervju på, ettersom forskeren skal være åpen for initiativ fra respondenten under samtalen, og gjerne kan formulere spørsmål ut ifra det enkelte intervjuets utvikling. Jeg forsøkte kontinuerlig å være åpen for nye tema respondentene ville greie ut om, men var samtidig lojal mot spørsmålene og temaene som er viktig ut ifra et teoretisk perspektiv. Faren for at informantene kan styre intervjuene og snakke seg vekk fra det jeg vil undersøke er til stede, noe jeg var bevisst på under gjennomføringen av intervjuene. Deler av intervjuguiden ble endret noe underveis, ettersom en del spørsmål opplevdes som mer relevante enn andre i datainnsamlingen. Noen av respondentene ble for eksempel mer opptatt av å diskutere andre partier enn sine egne, og jeg måtte derfor reformulere noen av spørsmålene for å unngå dette.

Ved uformell intervjuing er datainnsamlingen basert på god samhandling mellom forsker og respondent (Grønmo 2004: 163). Dette følte jeg fungerte godt under mine intervju. Fire av samtalene ble gjennomført på respondentenes arbeidsplass, og foregikk uten forstyrrelser. To av samtalene ble arrangert utenfor respondentenes arbeidsplass, men dette fungerte også fint. Flyten i alle samtalene var god, og jeg startet med spørsmål av en art som ga respondenten ro og vekte interesse for temaet i oppgaven. Hvert intervju tok mellom 35 og 45 minutter, og mitt inntrykk er at alle respondentene var svært fokusert og motivert under selve intervjuene.

Noen utfordringer er vanlig når man baserer seg på intervju til datainnsamlingen. Under intervjuene er et typisk problem at forskeren kan påvirke svarene som respondenten gir, og kan oppføre seg på en måte som stimulerer eller provoserer respondentene til å uttale seg på bestemte måter (Grønmo 2004: 165). Det har derfor vært viktig at jeg hele tiden passet på ikke å påvirke hvordan respondentene svarer.

En annen ting som kan være problematisk under intervjuing er at respondentene kan gi feilaktig informasjon om faktiske forhold grunnet erindringsfeil. Dette gjelder spesielt når tidsforskjellen mellom tidspunkt for intervju og temaet som diskuteres er stor (Grønmo 2004: 165). I forbindelse med spørsmålene rundt prosessen med forvaltningsreformen var jeg svært oppmerksom på at spørsmålene ikke ble av en art som gjorde at erindringsfeil kunne oppstå, ettersom deler av denne prosessen er nærmere ti år gammel.

Forskere som benytter seg av intervjudata må være oppmerksom på en del praktiske hensyn. Å få tilgang til å intervjuere politikere kan være en krevende prosess. Den beste måten å skaffe seg tilgang til respondentene er å be om et intervju gjennom et brev eller e-post som forklarer hva prosjektet går ut på, etterfulgt av en telefonsamtale for å fastslå et spesifikt tidspunkt og sted (Peabody et al. 1990: 453, Muriaas 2008). Denne prosessen krever iherdighet og tålmodighet (Peabody et al. 1990: 453), og det var en utfordring å komme i kontakt med politikerne, ettersom de var travelt opptatt.

Når det gjelder selve gjennomføringen av intervjuene, er det også viktig å avklare hvordan man skal registrere respondentenes svar. Noen foretrekker å benytte båndopptaker, mens noen foretrekker korte notater som fylles grundigere ut etter gjennomført intervju (Peabody et al. 1990: 453-454). Uansett er det viktig å avklare med hver respondent hva de føler seg mest komfortabel med før intervjuet starter.

Respondentene i denne oppgaven er Jenny Følling og Noralv Distad fra fylkestinget i Sogn og Fjordane, Torill Selsvold Nyborg og Terje Søviknes fra fylkestinget i Hordaland, og Tom Tvedt og Ellen Solheim fra fylkestinget i Rogaland<sup>15</sup>. Et etisk hensyn som må tas stilling til er om respondentene ønsker å være anonym eller ikke. Alle respondentene i denne oppgaven godtok bruk av båndopptaker, og ønsket å bli sitert med navn og parti. Hver respondent bekreftet dette skriftlig ved å underskrive på *informert samtykke*. Intervjuene ble transkribert umiddelbart etter at de var over, og sitatene ble kategorisert. Prosjektet er meldt inn til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

#### **4.3 Validitet, reliabilitet og bias**

I all forskning er det viktig å maksimere validiteten i målene våre, det vil si at man måler det man ønsker å måle (King et al. 1994: 25, Adcock og Collier 2001: 530). Adcock et al. (2001: 529) hevder at om operasjonaliseringen tilstrekkelig reflekterer de begrepene forskeren søker å måle, oppnår man valide resultat. Dette betyr at man som forsker skal velge data til å besvare problemstillingen med forsiktighet. Samtidig er det avgjørende at forskeren på forhånd avklarer hvilke begrepsdefinisjoner som ligger til grunn i spørsmålene, slik at intervjuobjektene forstår hva de blir spurt om, og ikke tolker spørsmål på en måte som gir

---

<sup>15</sup> Se appendiks 1 for fullstendig oversikt over respondentene i studien.



feilaktige svar. Som jeg har vært inne på kan begreper som region og regionalisering gi kontrasterende forståelser, og som forsker var jeg bevisst på at begrepene som ble diskutert i intervjuene ble tilstrekkelig definert under hver samtale.

I samfunnsvitenskapelig forskning er det vanlig å skille mellom intern og ekstern validitet, og kvalitative studier er best på å sikre intern validitet (Gerring 2007: 43). *Intern validitet* refererer til om studien i seg selv er gjennomført på en tilfredsstillende måte, at konklusjonene fra utvalget er gyldig for caset man undersøker (Grønmo 2004, Gerring 2007). *Ekstern validitet*, på den andre siden, er et uttrykk for om utvalget i studien er representativt for en større populasjon, det vil si at resultatene i studien har en gyldighet utover caset som studeres. I denne studien har jeg prioritert intern validitet framfor ekstern validitet og muligheten til å generalisere. Som presisert i problemstillingen er hensikten med denne oppgaven å utforske holdninger til ønsket forvaltningsordning på Vestlandet, og dette fokuset har hele tiden vært prioritert under datainnsamlingen og analysene.

Det er viktig å forsikre seg om at datainnsamlingsmetodene i et forskningsopplegg er preget av høy reliabilitet. Reliabilitet refererer til datamaterialets pålitelighet, og vil si at en ved å benytte de samme prosedyrene på samme måte, alltid vil produsere det samme utfallet (King et al. 1994: 25, Yin 2003: 37). Å rapportere studien på et tilstrekkelig detaljert nivå slik at den kan bli reproduisert gjør det mulig å evaluere prosedyrene og metodene som ble benyttet. En eksakt kopi av data vil kanskje være umulig i noen former for intervju (King et al. 1994: 26), men hensikten bør alltid være at forskningsprosessen er transparent, og at andre i alle fall har mulighet til å vurdere den, samt forsøke å kopiere den (George et al. 2005: 106). Informasjon om intervjuer, i form av intervjuguide, er presentert i appendiks 2. Gjennomgangen i dette kapitlet bidrar også til å øke reliabiliteten, ettersom prosessen om hvordan jeg innhentet informasjon beskrives i detalj her.

Kilder til bias er også svært viktig å ta hensyn til i samfunnsvitenskapelige forskningsopplegg. I følge Grønmo (2004: 165) er det viktig at forskeren vurderer hvordan datamaterialet kan være påvirket av forskjellige feilkilder. Jeg har vært svært bevisst på dette under analysene, ettersom politikere kan forventes å svare på spørsmål ut ifra sin *posisjon* som politiker. Respondenter som kommer med informasjonen man benytter i analysene kan ha grunner til å gi oss oppfatninger som systematisk er for «høy eller lav» (King et al. 1994: 64). For

eksempel kan politikere gi oss informasjon som skal demonstrere at de gjør en god jobb, uten at det er direkte relevant for spørsmålet eller tjener oppgavens analyser. Det er vanskelig å kunne kontrollere helt at dette ikke skjer, men det er noe som hele tiden har blitt tatt stilling til i arbeidet med analysen i denne studien.

#### **4.4 Oppsummering av metode og data**

Jeg har i dette kapitlet hevdet at et kvalitativt casestudium gir best svar på oppgavens problemstilling, ettersom målet med studien er å gå i dybden på hvordan regionalpolitikere på Vestlandet ønsker at forvaltningsordningen i Norge skal organiseres. En av fordelene med casestudier er at de gir en dypere forståelse av tematikken du forsker på, og kan avdekke hvordan forskjellige kombinasjoner av forklaringsvariabler kan interagere. Denne typen studie har i liten grad blitt gjort i tidligere forskning, og bidraget er derfor også utforskende fordi målet er å avdekke nye data og bevis som ikke er blitt studert tidligere. En av svakhetene med oppgavens metode er problemet med representativitet og begrensede muligheter for generalisering, men ved å plassere denne studien i forskningsfeltet om organiseringen av den norske forvaltningsordning, vil analysene og konklusjonene fra Vestlandet kunne sammenliknes med andre landsdeler i Norge.

Videre baserer studiens datamateriale seg på intervju av eliter, og denne formen for datainnsamling er en egnet måte å produsere kvalitative data på, ettersom den er utforskende og gir respondenten betydelig frihet til å utdype forskerens spørsmål. Utvalget i oppgaven består av seks norske fylkestingspolitikere og utvelgelsesprosessen var preget av strategisk tenking, ettersom det var viktig at utvalget av politikere ble så bredt som mulig i forhold til geografisk og partipolitisk spredning. Samtidig er ikke utvalget av respondenter et representativt utvalg, og det vil ikke være mulig å generalisere mine funn på samme måte som man kan med kvantitative metoder.

## **5. Analyse del 1: Ønsket forvaltningsordning**

Datagrunnlaget i oppgaven er intervju med seks norske fylkestingspolitikere om hvilken forvaltningsordning de ønsker i Norge. De ble stilt direkte spørsmål om hvilket standpunkt de tok under forvaltningsreformen, spørsmål rundt deres holdninger til – og interessen for – begrepene region og regionalisering, samt deres tilhørighet til kommune, fylke og landsdel.

Respondentenes svar illustrerer at det er forskjeller i hvordan norske regionalpolitikere forholder seg til spørsmål av regional karakter. Dette utgjør variasjonen i min avhengige variabel, og skal presenteres i dette kapitlet. Jeg vil i denne delen også ta for meg hvordan respondentenes holdninger til det regionale nivå varierer, og undersøke hvilke tanker de har rundt regional organisering spesielt og forvaltningsmessig inndeling generelt. Noen mønstre mellom de som er for større regioner og de som ikke ønsker større regioner er tydelig i datamaterialet. Det er mekanismene og faktorene som ligger bak denne variasjonen i holdningene til det regionale nivå som skal utforskes systematisk i del to av oppgavens analysedel.

### **5.1 Fylkeskommuner, større regioner eller tonivåmodell?**

På spørsmål om hvordan respondentene ønsker at forvaltningen skal organiseres, var svarene og prioriteringene svært ulike. Jeg vil gå igjennom hver enkelt respondents svar i denne delen.

#### *5.1.1 Jenny Følling*

Jenny Følling fra Senterpartiet er fylkesvaraordfører i Sogn og Fjordane. Hun tror det var vanskelig å gjøre noe med den eksisterende strukturen under forvaltningsreformen, så sant det ikke ble noen endringer på kommunenivået, og ønsker å beholde fylkeskommunen i nåværende struktur. Hun mener at fylkeskommunene har viktige funksjoner slik det fungerer i dag, og at en eventuell sammenslåing av fylker til større regionale enheter først kan komme etter en kommunereform.

«Jeg tenker at kommunenivå er det viktigste, for det er der folk lever og bor. Derfor er det viktig å legge mest mulig oppgaver til kommunene, der folk bor, der de blir styrt av direkte valgte politikere. Jeg tenker at det regionale nivået kan ha en viktig samordnende funksjon som kan ivareta større overgripende saker, alt ifra

gjennomgående infrastruktur til rammevilkår for næringslivet, og de litt store og overgripende sakene» (intervju med Jenny Ellaug Følling, 25.09.2012).

#### *5.1.2 Noralv Distad*

Noralv Distad er gruppeleder for Høyre på fylkestinget i Sogn og Fjordane. Han ønsker som Følling en modell med sterkere kommuner. Men Distad ønsker å fjerne fylkeskommunen som nivå. Han mener at man i framtiden godt kan ha noen større regionale samarbeidsprosjekt, men fylkeskommunen er både før og etter forvaltningsreformen et unødvendig forvaltningsnivå i følge Distad. For det første mener han at «for å frigjøre ressurser og skape handlekraft, så må du skape handlingsrom, og da må du rive noen strukturer. Du kan ikke bare bygge på de eksisterende. Da blir det enda mer komplisert» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012). At fylkeskommunen også skal fungere som regional utviklingsaktør, samtidig som Innovasjon Norge og SIVA er store aktører på regional utvikling, er et illustrerende bilde på hvordan fylkeskommunens rolle kompliserer bildet i Norge: «Det var ikke ideelt at fylkeskommunen må kile seg inn imellom alt dette her. Det høres kanskje fint ut, men for næringslivet, og de som skal jobbe med utvikling, så er det kanskje ikke det mest oversiktlige lenger» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

Han mener også at en slags forsterket fylkeskommune som vi fikk under forrige reform, fører til en del nye oppgaver, men med et uklart finansieringsgrunnlag, og en uklar avgrensing av oppgavene. Dette har delvis skjedd når det gjelder veg, som han tror kommer til å bli et mareritt for mange fylker. Distad er gjennom hele intervjuet tydelig på at han ønsker en tonivåmodell, som vil frigjøre ressurser, og gjøre forholdet mellom stat og kommuner mer oversiktlig. Han er også for en kommunesammenslåing.

#### *5.1.3 Torill Selsvold Nyborg*

Torill Selsvold Nyborg er gruppeleder for Kristelig Folkeparti på fylkestinget i Hordaland. Hun ønsker å ha tre forvaltningsnivåer i Norge, og mener at det regionale nivået må ytterligere styrkes og få mer bestemmelsesrett over områdene dette nivået dekker. Håpet er å få sterke regioner, som er mye større enn det fylkeskommunen er i dag (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 07.10.2012).

Under forvaltningsreformen gikk hun inn for enten en 5-modells eller en 6-modells region, og hevder at seks regioner i Norge er mer enn nok. På Vestlandet var hun – som fylkesordfører i perioden 2003-2011 – en av de som var lengst framme i kampen om å danne en større Vestlandsregion bestående av Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Hun innrømmer at reformen ble en stor skuffelse for de som jobbet aktivt med den. «Det gode engasjementet som var, og de avtalene som vi hadde gjort skapte en veldig optimisme til å begynne med. Vi laget jo vår egen erklæring. Men når alt kom til alt, så gikk jo fylkesordførerne i Sogn og Fjordane og Rogaland og stemte imot, når de da hadde anledning til det i fylkestinget» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 07.10.2012).

Nyborg mener derfor at større regioner nå er et stykke unna, og hennes fokus ligger på de nye oppgavene og den rollen som fylkeskommunen skal fylle i Hordaland. Hun er derimot klar på at større regioner ideelt sett er den beste løsningen i fremtiden.

#### *5.1.4 Terje Søviknes*

Terje Søviknes er i tillegg til å være ordfører i Os kommune, gruppeleder for Fremskrittspartiet på fylkestinget i Hordaland. Søviknes ønsker en tonivåmodell i framtiden, og «[...] håper at en ny regjering klarer å forme en ny politikk for det regionale nivå, for forvaltningen som sådan. Det innebærer en tonivåmodell med stat og kommune» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012). Under debatten rundt forvaltningsreformen hadde Søviknes et eget forslag til regional organisering:

«Jeg har jo hele tiden stått på Frp sin linje om at vi bør ha sterkere kommuner og stat. Men, hvis vi skal ha et eller annet regionalt nivå, så mener jeg at vi burde ha gått tilbake igjen til den modellen en hadde før 1976, der man valgte ordførerne, eller noen flere, kanskje ordfører pluss en eller to til fra kommunene som trådte sammen i et fylke eller regionalt nivå» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

I følge Søviknes kunne dette skapt en slags gjennomgående representasjon, og kunne ha styrket legitimiteten til dette organet. Det ville blitt et samarbeidsorgan, der kommunepolitikerne, som innbyggerne kjenner veldig godt, og som de har nærhet til, møttes for å løse koordinerende regionale oppgaver innenfor større geografiske enheter. Eksempler på dette kan være innenfor samferdsel, videregående opplæring og helse. Søviknes hevder at

det er ganske mange i Norge som har tatt til orde for den modellen, også fra fagmiljøer som jobber med denne type spørsmål (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Samtidig innrømmer Søviknes at den forrige forvaltningsreformen viste hvor vanskelig det er å skape et kompromiss i det politiske Norge under slike prosesser. Han innser derfor at om det ikke skulle være nok støtte for en avvikling av fylkeskommunen, som for øyeblikket bare støttes av Høyre og Fremskrittspartiet, kan landsdelsmodellene være et alternativ. «Da tror jeg vi fort kan komme bort i den løsningen som Arbeiderpartiet opprinnelig gikk for, nemlig store landsdelsregioner. Med en del oppgaver og større og sterkere kommuner som får mer makt. Jeg ser at der kan det ligge et kompromiss i fremtiden» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

#### *5.1.5 Tom Tvedt*

Tom Tvedt er Arbeiderpartiets gruppeleder på fylkestinget i Rogaland. Han hevder at det regionale nivået er svært viktig for å opprettholde lokal makt. Tvedt mener at større regioner er fremtiden i Norge, og ønsker en landsdelsregion bestående av de fire fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

«Jeg er vestlending. Den dagen vi får til prosjektene «Rogfast» og «Hordfast»<sup>16</sup>, så er dette en katalysator i norsk perspektiv. For meg handler det om næringssammensetning, kunnskapssammensetning og volum, og derfor er jeg helt klar på at det er nordover og Vestlandet som bør samles til en region» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

Tvedt mener at et samlet Vestlandet er viktig for å opprettholde makt i forhold til Oslo, men også fordi dette vil dempe konfliktene mellom «småhøvdinger» i regionen. Han arbeidet aktivt for å få fylkeskommunen i Rogaland til å forstå kraften av en større landsdelsregion på Vestlandet under arbeidet med forvaltningsreformen, men synes at gjennomføringen av reformen ble «puslete» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

---

<sup>16</sup> «E39 Rogfast» innebærer mulig kryssing av Boknafjorden og Kvitsøyfjorden nord for Stavanger med undersjøisk tunnel (Statens vegvesen 2013a), mens «E39 Hordfast» innebærer en fergefri stamveg mellom Stord og Bergen via Tysnes og Fusa (Hordaland fylkeskommune 2007).

### 5.1.6 Ellen Solheim

Ellen Solheim, som er gruppeleder for Kristelig Folkeparti på fylkestinget i Rogaland, ønsker at framtidens forvaltning består av større regioner og flere kommunesammenslåinger. «Jeg vil gjerne ha tre nivåer. En trenivåmodell, hvor regionene får mye mer av det staten sitter med ansvaret for i dag, og hvor kommunene også får økt sine oppgaver» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012). Solheim er på samme måte som Tvedt opptatt av at Rogaland fylkeskommune bør se verdien av sterke regioner, og jobbet under forvaltningsreformen aktivt med å realisere planen om å slå seg sammen med andre fylker. Men i motsetning til Tvedt, ønsket hun en region bestående av Rogaland, Hordaland og de to Agder-fylkene, ettersom hun mener at en sammenslåing med vestlandsfylkene nord for Hordaland medfører en del usikkerhet.

Tabell 3 oppsummerer hvilke standpunkt politikerne tar i forhold til hvordan de mener at Norge bør organiseres forvaltningsmessig i framtiden.

**Tabell 3: Oppsummering av ønsket forvaltningsordning**

Navn	Fylke	Parti	Ønsket forvaltningsordning
Jenny Ellaug Følling	Sogn og Fjordane	Senterpartiet	Opprettholde fylkeskommunen
Noralv Distad	Sogn og Fjordane	Høyre	Tonivåmodell
Torill Selsvold Nyborg	Hordaland	Kristelig Folkeparti	Trenivåmodell med større regioner
Terje Søviknes	Hordaland	Fremskrittspartiet	Tonivåmodell, men med et regionalt samarbeidsorgan
Tom Tvedt	Rogaland	Arbeiderpartiet	Trenivåmodell med større regioner
Ellen Solheim	Rogaland	Kristelig Folkeparti	Trenivåmodell med større regioner

## 5.2 Det konfliktfylte regionbegrepet

I denne oppgaven ble de seks fylkestingspolitikkerne stilt spørsmål om hva de legger i begrepene region og regionalisering. Alle respondentene er enige om at å definere begrepene er en utfordrende øvelse. Regioner kan eksistere på så mange ulike nivåer og i svært ulike former. Jeg vil i denne delen prøve å sammenfatte hvilke mønstre og strukturer (Grønmo 2004: 249-250) respondentene legger vekt på i diskusjonen om begrepene region og regionalisering.

På direkte spørsmål om hva respondentene legger i begrepene region og regionalisering, fikk jeg meget ulike svar. Men de fleste respondentene var tydelig på at begrepene er *diffus*, *vanskelig å begrense* og *brukes i mange sammenhenger*. Ellen Solheim illustrerer dette godt:

«Først og fremst er Rogaland en region. Samtidig jobber vi sammen med de andre vestlandsfylkene inn i Vestlandsrådet, som man sier er en Vestlandsregion. Men vi deler jo også Rogaland opp i fem regioner, Nord-Rogaland, Ryfylke, Nord-Jæren, Jæren og Dalane. Dette er på en måte fem regioner som vi betrakter som bo- og arbeidsmarkedsregioner. Med nye samferdselsprosjekt, som nå når vi skal i gang med å bygge tunnel under Boknafjorden som i dag deler nord- og sørfylket, vil dette også utgjøre et felles bo- og arbeidsmarked. Det blir altså en felles region med nordfylket i større grad enn i dag. Det samme gjelder hvis vi nå får forlenget dobbeltsporet som går mellom Stavanger og vår naboby Sandnes, helt ned til Egersund. Da vil folk kunne reise oftere, og lettere se på Stavanger som sin arbeidsregion enn det de gjør i dag» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Samtidig er alle respondentene enig om at regionalisering er et viktig tema for dem, og alle er opptatt av å få med seg offentlige utredninger og medieoppslag som dekker dette temaet.

En interessant observasjon i datamaterialet var spredningen i de ulike regionsamarbeidene som respondentene aktivt engasjerte seg i. Tre av respondentene i denne studien var veldig tydelig på at de ønsker seg større regioner i Norge, og disse respondentene fokuserte mer på regionsamarbeid utover fylkets grenser enn de som ønsket en tonivåmodell eller å opprettholde den nåværende fylkeskommunen. Selv om samtlige av respondentene ser på kommunesamarbeid innad i fylket som viktige former for regionsamarbeid, har respondentene



som gikk inn for større regioner en tydelig profil på at mer samarbeid på tvers av fylkets grenser er viktig. Samtidig er disse respondentene tydelig på at samarbeidene på Vestlandet, spesielt inn mot «Vestlandsrådet» mangler den kraften som større folkevalgte regioner ville gitt, blant annet fordi det er vanskelig å komme til konsensus i regionale saker når de politiske prioriteringene og lokalisering er såpass spredt. Dette illustreres tydelig av Tom Tvedt:

«Jeg synes ikke det er den «futtet» i Vestlandsrådet som det burde vært. Jeg synes det er få saker der fylkesordførerne på Vestlandet står sammen utad og fronter. Det henger nok nøye sammen med – som jeg har sagt – at de styres jo av to partier som vil legge fylkeskommunen ned. Det er jo klart at det er vanskelig å skape begeistring for noe du egentlig ikke vil ha. Mitt hovedargument er at da forsvinner makten til Oslo» (intervju med Tom Tvedt, 01.10 2012).

Motivasjonen for større regioner er altså i stor grad preget av en offensiv holdning hvor mer regional makt er ønsket, og de ser på denne regionaliseringen som et viktig ledd for å oppnå et gjennomslag nasjonalt. Respondentene som ønsker større regioner er klar på at det regionale nivået er veien å gå for å bremse den sterke sentraliseringen i Norge.

### **5.3 Identitet knyttet til det regionale nivå**

Respondentene som ønsker større regioner identifiserer seg også mer med Vestlandet og fylket enn de som ikke vil ha større regioner. På spørsmål om hvilket område de føler sterkest tilknytning til av kommunen, fylket, landsdelen, Norge som helhet eller Europa, svarte respondentene som ønsker en større Vestlandsregion at de identifiserer seg i større grad mot fylket og landsdelen, mens de som ikke ønsker større regioner identifiserer seg med kommunen og kommunesamarbeid innad i fylket.

Tom Tvedt er på spørsmål om identitet, helt klar på at han føler sterkest tilknytning til Vestlandet som landsdel: «Jeg er Vestlending. Mine foreldre er bergensere, min mormor er fra Sunnhordaland, jeg er født i Randaberg og jeg har hytte i Sunnhordaland» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012). Han mener imidlertid at det er flere grunner enn den familiære til at han føler en spesiell identitet til Vestlandet. Næringsstruktur, utdanningsstruktur og kulturen

mellom «Hordene» og «Rygene»<sup>17</sup> er også grunner til at han identifiserer seg sterkt med landsdelen.

Torill Selsvold Nyborg er også enig i at Vestlandskysten er viktig for den regionale identiteten hun føler: «Vestlandet samarbeider jo veldig internasjonalt. Hele eksportnæringen langs Vestlandskysten er jo internasjonal. Dette er jo også med på å styrke vår regionale identitet, og har alltid gjort det» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012). Hun innrømmer imidlertid at den regionale identifiseringen er sterkere for eget fylke enn landsdelen etter forvaltningsreformen, ettersom utfallet av den krever et nytt fokus på fylkeskommunen.

Ellen Solheim føler også sterkest tilknytning til eget fylke, og hevder at hennes elleve år som fylkespolitiker har løftet blikket utover egen kommunegrense til et større perspektiv. Hun hevder at å se arbeidet man gjør i en større sammenheng, ikke bare nasjonalt, men også i et europeisk perspektiv, er viktig (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Jenny Følling, som er den eneste av respondentene som vil beholde den nåværende fylkesstrukturen, føler sterkest tilknytning til området hun bor i: «Jeg vil si Sunnfjord-området. Jeg bor i nabokommunen. Dette området har blitt såpass tungt integrert, og jeg ser at får vi en god vei igjennom området, klarer å bygge Førde som sentrum, med den største arbeidsplassen som er Gaular, så er kanskje største tilknytning til området» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012).

Begge respondentene som ønsker en tonivåmodell er helt tydelig på at det er kommunen de føler sterkest tilknytning til. Terje Søviknes mener at hans rolle som kommunepolitiker og ordfører i fjerde periode gjør det veldig naturlig først og fremst å identifisere seg med sin kommune, men påpeker at han deretter ser på seg selv som vestlending (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

---

<sup>17</sup> «Rygene» og «Hordene» hører til smågrupper av gotere, som bosatte seg i det som skulle bli Norge under tidsepoken vi kaller folkevandringstida (400-800 e.Kr.). Rygene gav navn til Rogaland og Hordaland fylke fikk sitt navn etter hordene (Regjeringen 2008).

## 5.4 Oppsummering

Denne gjennomgangen illustrerer mye av kompleksiteten når det gjelder holdningene til den norske forvaltningsordningen. Av de seks politikerne som er intervjuet, har fire forskjellige modeller blitt argumentert for, og bare tre av respondentene er enig om hvordan den norske forvaltningsordningen bør organiseres. Bildet kompliseres ytterligere ved respondentenes svar på spørsmål om hva de legger i begrepene region og regionalisering, og bekrefter den mangfoldigheten rundt begrepet som ble diskutert tidligere i oppgaven.

Det er imidlertid en interessant observasjon at de som ønsker større regioner i Norge definerer begrepene region og regionalisering utover fylkesgrenser, mens de som ikke ønsker en ny regioninndeling er mer opptatt av regionalisering blant kommuner og mindre områder. De respondentene som ønsker større regioner identifiserer seg også først og fremst med fylket eller landsdelen, mens tilhengerne av tonivåmodellen føler sterkest tilknytning til sin egen kommune.

I oppgavens neste del skal jeg undersøke i hvilken grad disse standpunktene til forvaltningsorganiseringen kan forklares ut i fra dimensjonen mellom sentrum-periferi internt i landsdelen Vestlandet og i forholdet mellom hovedstad og provins i Norge. Jeg vil også undersøke hvordan respondentenes partitilhørighet spiller inn i deres holdninger til forvaltningsordningen.

## **6. Analyse del 2: Hva forklarer regionalpolitikernes holdninger?**

I dette kapitlet ønsker jeg å få fram hvordan ulike geografisk tilhørighet og partitilhørighet spiller inn i organiseringen av det regionale nivå. Alle respondentene i dette prosjektet er enige om at geografi er viktig i spørsmål om organiseringen av forvaltningen. Flere av respondentene knytter identitet og kultur til geografiske områder. De fleste vektlegger også viktigheten av bedre kommunikasjonsløsninger og infrastruktur når geografi blir diskutert. Det er derimot variasjon i hvordan de seks politikerne prioriterer i forhold til deres geografiske tilhørighet. Dette kapitlet vil også ta for seg i hvilken grad regionalpolitikernes egne holdninger er i tråd med partiets nasjonale standpunkt, og i hvilken grad partiets politikk er det som først og fremst forklarer politikernes standpunkt til ønsket forvaltningsordning.

### **6.1 Ønsket forvaltningsordning i et sentrum-periferi perspektiv**

Under vil jeg diskutere hvordan skillelinjene mellom sentrum og periferi spiller inn i holdningene til ønsket forvaltningsordning. Hvordan varierer holdningene til ønsket forvaltningsordning mellom de regionalpolitikere som har et klart regionsentrum i sitt fylke, og de som ikke har det? Hvilke interesser ser ut til å få størst gjennomslagskraft blant respondentene? Frykten for å bli perifer, ønsket om å utgjøre et regionsentrum, eller ønsket om å ta opp kampen mot den sterke sentraliseringen?

For å gjøre analysen mest mulig oversiktlig, skilles det her mellom sentrum og periferi i to ulike sammenhenger: Internt mellom fylkene på Vestlandet, og spenningen mellom sentralmakten (sentrum) og Vestlandet (periferi). Tidligere forskning viser at konfliktene mellom by og land eksisterer på flere nivåer i norsk politikk (se Rokkan 1987, Bukve 2004, Selle 2005).

### **6.2 Internt på Vestlandet**

Det forventes å være en del variasjon mellom de ulike respondentenes syn på betydningen av geografi. Ettersom teoridelen i stor grad har fokusert på store forskjeller mellom sentrum- og periferifylkers holdninger til forvaltningsstrukturen, vil denne delen av analysen struktureres slik at jeg diskuterer respondentenes svar fylkesvis. På denne måten blir gjennomgangen av respondentenes svar mer oversiktlig.

### 6.2.1 Sogn og Fjordane

I følge Jenny Ellaug Følling var det i forbindelse med forvaltningsreformen en viss frykt for at Sogn og Fjordane, som er et fylke uten storbyer, vil bli en utkant hvis det ble dannet større regioner. For det første ville et naturlig sentrum i en Vestlandsregion med Hordaland og Rogaland mest naturlig falle til Bergen eller Stavanger, men også frykten for at fylket ville bli splittet utgjorde en reell frykt for Sogn og Fjordane, som hun erkjenner er et distriktsfylke.

«Ja, grunnen til at jeg ville beholde fylkeskommunen, som gjerne var rent egoistisk, er jo frykten for å bli en utkant mellom to byer der kanskje fylket ble delt. Det ble en dårlig løsning for oss. For da ble Sunnfjord og Sogn en utkant til Hordaland og Stavanger-regionen, mens kanskje Nordfjord ble en utkant fra byene nordover. Jeg tror at det ville kommet en deling der. For det første å splitte fylket, og for det andre at en ble en utkant i en region var jo ikke en gunstig posisjon. Og da kan du se rent egoistisk på det. Men dette er knyttet mot det territorielle» (intervju med Jenny Ellaug Følling, 25.09.2012).

Hun påpeker at selv om fylket ikke har et klart definert sentrum, så bidrar fylkeskommunen i Sogn og Fjordane som en viktig samordner og røst i fylket. «Sentraladministrasjonen i fylket ligger i Leikanger, som er en utkant av Sogn og Fjordane. Så det er ikke et sentrum, men jeg oppfatter det som en viktig samordner» (intervju med Jenny Ellaug Følling, 25.09.2012). Der fylker som Hordaland har Bergen som kan tale fylkets fellesinteresser, mørebyene Ålesund, Molde, Kristiansund som alle er viktige sentrum i Møre og Romsdal og Rogaland som har Stavanger som den store tunge motoren, innser Følling at Sogn og Fjordane trenger å bygge et større sentrum, som hun mener Førde egner seg best som. «Men i mangel av det nå, så er fylkeskommunen en viktig samordner, en viktig røst. Men det er ikke et sentrum» (intervju med Jenny Ellaug Følling, 25.09.2012).

Samtidig påpeker hun viktigheten av identiteten som knyttes til geografi, og at geografi og lokaliseringsspørsmål er sentralt når man snakker om offentlig organisering. «Det er knyttet arbeidsplasser, tjenestetilbud og andre ting til geografiske enheter, og derfor blir det alltid et tungt kort. Så derfor tror jeg at geografi har hatt høy betydning for mitt valg» (intervju med Jenny Ellaug Følling, 25.09.2012). Hun mener at det som har med geografi å gjøre

kompliserer de aller fleste saker, og derfor er det nødvendig at skal man ha større regioner, så må det komme et helt annet kommunekart.

Noralv Distad mener at geografi kan deles inn i to kategorier. Det ene er identitet, mens det andre er kommunikasjon. Spesielt identiteten som ligger i de geografiske områdene er viktig, og grunnleggende verdier som ligger til disse geografiske enhetene. For eksempel er Distad klar på at Sogn og Fjordane som begrep står såpass sterkt at det ikke vil forsvinne. Han oppfatter ikke fylkeskommunen som et særlig sterkt sentrum, men selv om den legges ned, enten til fordel for tonivåmodellen eller større regioner, så vil Sogn og Fjordane som begrep for et geografisk område i landsdelen fortsatt eksistere, og den tilhørigheten vil ikke bare forsvinne (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

Et annet moment er tilstedeværelse, eller det som går på nærhet til tjenestene. I følge Distad er det rent geografisk viktig for innbyggerne at de finner de viktigste tjenester nær der de bor. Han hevder at dannelsen av større geografiske enheter er hensiktsmessig hvis det ligger kommunikasjonsmessig til rette for det. På Vestlandet er derimot avstandene så store at det vil være vanskelig å slå sammen uten den rette kommunikasjon og infrastruktur, også når det gjelder en del kommuner. Det vil rett og slett ikke fungere i praksis, påpeker Distad.

Distad hevder også at Sogn og Fjordane fylkeskommune mobiliserte for at den skulle eksistere videre under forvaltningsreformen, men samtidig gjorde den manøvrer for at verdier ikke skulle forsvinne ut av fylket.

«Det var en litt fascinerende øvelse, fordi det ene var jo at fylkeskommunen sikret sine verdier. Fylkeskommunen eier jo ganske mye. Så dette med å sikre at de verdiene ble værende i regionen, og ikke går i en større region, det var vel den ene umiddelbare reaksjonen. Det andre gikk på å sette i gang et veldig sterkt investeringsprogram. Altså, fylkeskommunen investerte kolossalt i for eksempel videregående skoler, nybygg og liknende. Det var posisjonen under forvaltningsreformen. Å sikre verdier i egen region» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

Følling oppfattet mye av de samme tendensene som Distad under forvaltningsreformen. «Jeg opplevde vel at fylket [Sogn og Fjordane], for å være positive, gikk veldig høyt ut og sa at dette var bra. Men jeg er ikke sikker på at de mente det. En var gjerne ikke så veldig giret på de store endringene» (intervju med Jenny Ellaug Følling, 25.09.2012). Hun mener at mange i fylket fryktet at kommunestrukturen da også ville bli et tema, og dette temaet er vanskelig i Sogn og Fjordane.

Ut i fra svarene til de to respondentene fra Sogn og Fjordane er det mye som tyder på at aktører i fylket har en defensiv holdning til dannelsen av større regioner. Fylket frykter for samholdet, og tror en sammenslåing av fylker på Vestlandet vil føre til tap av makt og i verste fall splitte fylket opp i mindre periferier. I følge Følling er nettopp frykten for at Sogn og Fjordane blir splittet det tyngste kortet for at hun ønsker å beholde fylkeskommunen.

#### *6.2.2 Hordaland*

Respondentene fra Hordaland har ulike syn på fremtidens forvaltningsordning. Terje Søviknes mener geografi er viktig i organiseringen av offentlig forvaltning, fordi kommunikasjon og nærhet er vesentlig når du skal drive tjenesteproduksjon eller samhandle. I dag tenker man ofte i ABS-regioner (Arbeids-, bolig- og serviceregioner), og det krever at avstanden til tjenestene ikke blir for lang. Søviknes hevder at man selvfølgelig kan argumentere for at dagens moderne kommunikasjon, IT-løsninger osv. gjør geografien mindre viktig. Samtidig mener han at en offentlig forvaltning og en tjenesteproduksjon som skal rette seg mot innbyggerne, enten fra forvaltningssiden hvor man driver lovanvendelse og saksbehandling, eller om man yter fysiske tjenester, er geografi viktig. «Den nærheten, altså det går noen grenser for hvor langt unna man kan være den og den tjenesten. Tilstedeværelse er viktig» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Søviknes mener det er viktig å forstå hvordan geografi henger sammen med kultur, og hvordan vi blir farget av omgivelsene, og påvirket av det miljøet vi bor i. Han hevder at med generasjoner utvikler det seg ulike kulturer i ulike fylker, eller i ulike regioner hvis man ser litt større på det.

«Norge er jo et veldig differensiert land, med ulike kulturer, ulike verdigrunnlag, ulike næringsgrunnlag og mange ulike naturgitte forutsetninger. Så jeg mener at

geografi er viktig, men det er ikke slik at det går noen sylskarpe grenser her og der. Men hvis en skulle tenkt større regionale enheter, altså større enn fylkeskommunen, så burde man sett på kartet helt på nytt, og sågar vært åpen for å splitte noen eksisterende fylker» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

På spørsmål om hvorvidt Hordaland fylkeskommune er et viktig sentrum eller ikke, svarer Terje Søviknes nei, og fokuserer på storbyenes rolle. Han oppfatter Bergen – og Bergensregionen – som et viktigere sentrum for Vestlandet enn fylkeskommune som sådan. I følge Søviknes er Hordaland differensiert med Bergen, hvor veksten på kysten er veldig markant, mens man ser en motsatt tendens i indre deler av fylket med fraflytting, spredt bosetning og dårlig næringsgrunnlag. «Hordaland som fylke, ut ifra næringsutvikling og vekst, så holder vi jo på å tippe i havet. Fordi alt skjer på kysten. All aktivitet er der, mens i indre fylke er det nesten ingenting» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012). I et Vestlandsperspektiv mener Søviknes at det er Bergen og det nærmeste omlandet som er tyngdepunktet og vesentlig for den videre utviklingen.

«Når jeg definerer Bergen og omland som det viktigste sentrum på Vestlandet, og ikke Hordaland fylkeskommune, så er det bare å reflektere litt rundt hva folk sier når de skal til det geografiske området som Hordaland fylke dekker. Man sier ikke man skal til Hordaland eller man skal til Hordaland fylkeskommune, men sier man skal til Bergen eller Bergensregionen. Det er det som er naturlig for folk å knytte seg til» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Søviknes mener at spørsmål om hva som skal utgjøre sentrum i en geografisk enhet ofte byr på utfordringer. Det gjelder i diskusjonene rundt primærkommunene, og det gjelder i diskusjonen rundt det regionale nivå. Han mener at en ikke kan tenke seg for utflytende kommuner, der avstander blir for store og en får interne kamper om absolutt alt. Å ha noe å enes om, for eksempel gjennom et tydelig kommunesenter som alle opplever som sitt senter er viktig. For mange konkurrerende senter som ligger og bidrar til at du får en indre rivning i den enheten du snakker om, kan i følge Søviknes være skadelig. Han illustrerer en diskusjon som oppstod på Vestlandet under behandlingen av forvaltningsreformen:



«Det er klart at for Vestlandet sin del, som vi var mest opptatt av, så var det jo åpenbart at potensialet for en kamp eller rivning mellom Bergen og Stavanger var ganske hyppig diskutert. For det var ikke entydig at hvis det ble en Vestlandsregion skulle Bergen være hovedsete. Selv om det rent geografisk, sånn i forhold til en sentrumstenking midt i det geografiske landområdet, så var det likevel mange som fryktet at det ville bli en dragkamp mellom Stavanger og omland og Bergen og omland. Hvilke viktige funksjoner skulle ligge her eller der. Så geografi betyr noe når man skal organisere denne typen forvaltning» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Han påpeker at det er helt naturlig at Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane kunne fungert som en større region hvis dette igjen ble aktuelt. Spørsmålet er derimot hvordan Møre og Romsdal, som er et relativt delt fylke, kunne passet inn i en større regionsammenheng. «I Møre og Romsdal identifiserer jo søndre deler seg godt med resten av Vestlandet, mens nordre del trekker mot Trondheim, og kanskje burde vært en del av en midtregion. Dette illustrer jo også hvor mye geografi betyr» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

I prosessen rundt forvaltningsreformen var det også tegn til at Sogn og Fjordane var redd for å bli splittet. Søviknes hevder at det var en klar frykt fra Sogn og Fjordane at de skulle bli utkant, og gradvis miste offentlige arbeidsplasser og makt fra dagens modell. Han tror at Sogn og Fjordane, som er et lite fylke i innbyggertall, ville gradvis mistet fylkeskommunale funksjoner og sannsynligvis blitt en periferi i forhold til Bergen.

Torill Selsvold Nyborg er klar på at det egentlig dannet seg større geografiske regioner ganske tidlig i forvaltningsreformprosessen, og hevder at de naturlige sammenslåingene var: Oppland og Hedmark; Oslo, Akershus og Østfold; Vestfold, Telemark og Buskerud; Agderfylkene; Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland; Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal; og Finnmark, Troms og Nordland.

«Dette var jo egentlig ikke noen ny inndeling, for staten har jo holdt på i årevis med alle disse ulike regionene. Tar du med bispedømmene, og politivesenet osv., så er det jo ulike regioner. Det foregikk jo et naturlig samarbeid i en del av disse regionene på andre områder» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Hun mener at i diskusjonen om hvordan den regionale inndelingen bør se ut geografisk, er kultur en veldig viktig faktor. «Vestlandet har en felles kulturell bakgrunn, et felles arbeidsmarked og et felles språk» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012). Nyborg påpeker også viktigheten av at du i en region har universitetssykehus, og at du har et universitet, slik som Vestlandet har. Den spesielle identitet som Vestlandet har knyttet mot kysten, er også sentral i regionstanken. «På Vestlandskysten så har jo vi et veldig likt næringsliv, og samarbeider jo veldig internasjonalt. Hele eksportnæringen vår er jo internasjonal. Det er jo også med på å styrke vår regionale identitet, og har egentlig alltid gjort det. Så det var jo også basisen til tanken om en region» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Nyborg mener at kampen om hvor sentrum skulle ligget i en Vestlandsregion egentlig aldri var et problem. I hvert fall ikke i prosessen rundt forvaltningsreformen.

«Til å begynne med var ikke det noe problem. For det var ikke så konkret. Det ble vel aldri det heller. Fordi vi kom jo aldri så langt at vi fordelte verken posisjoner eller noe. Men sentrum trengte jo ikke å bli lagt til verken Stavanger eller Bergen. Det kunne jo lagt i Haugesund for eksempel. Så det tror jeg vi skulle kunne blitt enig om. Vi kunne hatt en stasjon i Stavanger, og en i Bergen, eller rett og slett løftet det opp og hatt det en annen plass. For eksempel i Haugesund» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Nyborg hevder at fylkeskommunen i Hordaland er et viktig sentrum, med mye kompetanse og et sterkt næringsliv. Universitetet og Høgskolen i Bergen bidrar til mange studenter i fylket. Hordaland er også det største fylket i folketall og Nyborg mener derfor at det er klart at fylket hadde hatt mye å bidra med inn i en større Vestlandsregion. Hun er derimot tydelig på at det nok var en generell skepsis fra fylkene nord for Hordaland om hvilke konsekvenser en større region ville gitt dem:

«Sogn og Fjordane følte vel kanskje at de stod på utsiden. De så kanskje ikke for seg at det ville være en enorm styrke for dem også, for både Hordaland og Rogaland var med for å utvikle Sogn og Fjordane. Med at vi har sterkere kunnskapsmiljø enn de har» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Respondentene fra Hordaland er altså enig om at det er en sterk identitet til Vestlandet, som de begge ser på som en «naturlig» region. Nyborg ser at fellestrekkene Hordaland har med andre vestlandsfylker i forhold til kultur, språk og næringsliv – samt to sterke byer i Bergen og Stavanger – ville gjort et større samarbeid godt for hele Vestlandet. Søviknes ser i større grad ulemper med en større Vestlandsregion, og frykter maktkamper og et uklart ansvarsgrunnlag. Begge påpeker også at rollen til Sogn og Fjordane i et større regionsamarbeid er uklar, og tror fylket var redd for å bli splittet og miste viktige funksjoner under forvaltningsreformen.

### *6.2.3 Rogaland*

Begge respondentene fra Rogaland ønsker større folkevalgte regioner i Norge. Tom Tvedt er veldig tydelig på hvordan en større geografisk enhet ville vært naturlig i en Vestlandsregion. «Det er slik at hvis du tar Hordaland og Rogaland og legger de oppå hverandre og ser på blant annet næringsstruktur og utdanning, så er det så å si likt. Der noen er sterkere på noe, er de andre også sterke, altså det er komplementert en sterk region» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012). For det første er han helt klar på at han ønsker et regionalt nivå i Norge, fordi det regionale nivået er viktig for å få til prosjekter som knytter landsdelen tettere sammen.

«Vi var for eksempel i ferd med å klare å skape noe. Vi klarte å samle oss rundt 100 mrd. kroner til Kystamvegen E39<sup>18</sup>, og vi klarte å få vekk flere uromomenter for ikke å lykkes i den strategien. Vi kom så langt at statsråden satte ned et eget utvalg. Der jobbes nå helt systematisk, og det er den måten vi må jobbe på» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

I følge Tvedt har Vestlandet historisk sett vært konfliktfylt, med mange «småkonger» som krangler om å få igjennom prosjekter nasjonalt. Der man på Vestlandet ser muligheter, er man ikke flinke nok til å enes i felleskap. I større regioner kunne mye av den problematikken ifølge Tvedt vært løst.

---

<sup>18</sup> I følge statusrapporten fra utredningsprosjektet «Ferjefri E39» som nå er sendt Samferdselsdepartementet, vil en investering på rundt 100 milliarder i et ferjefritt E39 kunne endre kjøretiden mellom Kristiansand og Trondheim fra 20 til 13 timer. For trafikantene kan det gi reduserte tids- og kjørekostnader på 4-6 milliarder kroner i året. Endelig rapport ventes å foreligge i løpet av 2013 (Statens vegvesen 2013b).

«Vi kommer til å sloss. Jeg tror jo at vi kommer til å sloss om «Hordfast» eller «Rogfast». Så sitter man og gnir seg i hendene på østlandssamarbeidet, som er da seks fylker, og synes dette er helt fantastisk. For da gjør de som de pleier, og sier at på Vestlandet der sitter de og krangler. Det er litt sånn Vestlandet, at vi er mer opptatt av at ingen andre får, enn at vi klarer å vinne sammen. Sett fra mitt ståsted nå, er dette dessverre mer og mer en hemske. Større regioner kunne hatt en effekt på å få bygget ned alle «maktrevirer» som sitter og sloss. Det har ikke skjedd så mye siden Harald Hårfagres tid» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

Tvedt oppfatter også Rogaland fylkeskommune som et svært sterkt og viktig sentrum. Ikke minst fordi fylkeskommunen er i stand til å se det større bildet, og ta vare på en balansert utvikling mellom byer og utkant. På direkte spørsmål om hvor et sentrum burde ha ligget i en Vestlandsregion, er Tvedt helt klar på at dette ikke *bør* være noe problem, men han så tydelige konflikter blant en del skeptikere under forvaltningsreformen. Ifølge Tvedt handler dette om mangel på tillit.

«Jeg er kulturelt positiv til bergensere. Men da vi kom inn i debatten rundt regionreformen sa ordføreren i Stavanger at hvis han ble tvunget til det, så kom han til å gå sammen med Kristiansand sørover. Hvorfor det? Jo fordi at da er han herre i eget hus. Da er han størst, og så enkelt er det. Dette viser mangel på tillit» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

Han mener at regionene og fylkene i Norge ikke var proaktive nok under forvaltningsreformen, nettopp fordi de var mer opptatte av at noen andre fikk mer enn dem selv. Spørsmålet om hovedsete, hvem som skulle bestemme og hvordan strukturen skulle se ut ble preget av konflikt.

«Det som er typisk for Norge er at vi heller slåss på neset i stedet for å ta de store strukturelle grepene. Jeg tror at om vi hadde fått et større regionalt folkevalgt nivå, så kunne man bygget broer over disse grensene. Da kunne man klart å reise rundt til for eksempel Kvinnherad og andre plasser, eller i Sogn og Fjordane, og vært positive. Da kunne man vært en slags landskvinne eller mann som samlet. Dette går på tillit. Tillit til at man vil hverandre bra. Men strukturen i dag lager altfor

store rom til at alle kan klage på det de vil. Enten så vinner vi sammen, eller så taper vi sammen, og akkurat nå, så er jeg redd for at vi er i ferd med å tape sammen» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

Ellen Solheim ønsket også større regioner med flere oppgaver under forvaltningsreformen. Men hun var den eneste av respondentene i datamaterialet som ønsket å danne en større regional enhet med de to Agderfylkene. Det begrunner hun slik:

«Jeg ville hatt sterkere kommuner med ansvar for mer, og så ville jeg ha store regioner. I en slik region, hvis jeg skulle ha valgt den som jeg så på som den optimale, så ønsket jeg en sammenslåing bestående av Hordaland, Rogaland og de to Agder-fylkene. Jeg ville hektet av Møre og Romsdal fordi de ikke var interessert i å gå sørover. Sogn og Fjordane ville jo være med, men de var på en måte så små. For å få stor styrke så ville Hordaland, Rogaland og de to Agderfylkene vært et veldig spennende alternativ» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Samtidig hevder hun at akkurat dette var en av de store diskusjonene i Rogaland fylkeskommune under arbeidet med forvaltningsreformen. Hvilke fylker som skulle gå sammen i et regionsamarbeid. «Vi var opptatt av å samle mest mulig av fylkestinget bak den beslutningen om større regioner, og det klarte vi. Men der vi skilte lag var i spørsmål om hvem vi eventuelt ønsker å gå sammen med» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012). Noen ville nordover og samle hele Vestlandet, mens hennes parti KrF og flere ville gå sørover mot Agder-fylkene.

Imidlertid er Solheim, som også flere av de andre respondentene, tydelig på at diskusjonen om et sentrum ikke var det største hinderet for om det ble store regioner eller ikke under forvaltningsreformen. «Det er ikke sikkert det ville vært Stavanger selv om det ligger i midten. Det kunne vært Haugesund, det kunne vært Bergen. Altså, jeg er ikke så opptatt av det» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Det å sette et administrasjonssenter en plass burde i følge Solheim være enkelt å finne en fornuftig, pragmatisk løsning på. «I det store bildet så betyr det veldig lite. Det som er viktig

er å få oppgaveoverføring fra staten og ut» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012). Hun mener at opprettelsen av helseregionene i Norge illustrer hvordan man kunne løst problemet med maktsentrum.

«Under opprettelsen av Helse Vest så var det nok veldig mange som trodde at administrasjonen kom til å havne i Bergen. For vi skulle jo ha med Sogn og Fjordane, og Hordaland, sammen med Rogaland. Men administrasjonen ligger i Stavanger. Derfor er jeg ikke så opptatt av hvor administrasjonen evt. skulle lagt, for jeg tror vi uansett måtte hatt noen avdelingskontorer. Statens Vegvesens regionskontor i Sogn og Fjordane ligger jo i Leikanger, men de har jo også et regionskontor her i Stavanger og et i Bergen» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Hun ser samtidig at det er klare sentrum som utpeker seg på Vestlandet, og at byene i større grad enn fylkeskommunene er motorer for vekst og utvikling. «Fylkeskommunen er en stor arbeidsplass for mange, hvor flesteparten jobber i den videregående skolen. Men fylkeskommunen er ikke noe sentrum for noe. Det er byene som er vekstmotorer, og vi kan hjelpe dem med midler, kompetanse, osv. Byene er sentrene» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012). Hun mener at det viktigste senteret i Rogaland er Stavanger. «Det er den største byen, det er oljehovedstaden, og det er rundt Stavanger mesteparten av veksten blir skapt. Mesteparten av jobbene er i Stavanger, og folk pendler inn til byene. Dette er jo en trend vi også ser ellers i Europa» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Imidlertid ser hun på fylkeskommunen som et viktig koordinerende organ som kan sikre befolkningsspredning i landsdelene. Solheim påpeker at det regionale nivå er viktig nettopp fordi det løfter sin horisont ut ifra byene og de enkelte kommuner, og forsøker å utvikle hele fylket eller regionen det har ansvar for. Selv om alle mennesker bor i en kommune mer enn de bor i et fylke, har man i følge Solheim som fylkespolitiker et ansvar for å løfte blikket utover egen kommunegrense. «Jeg skulle så gjerne ha ønsket at hele Rogaland var én kommune, så man kunne slippe alle disse kommunegrensene som gjør at ting blir vanskelige» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Hun mener at man i større regioner bør søke å utvikle flere sentre som utfyller hverandre. Regional utvikling handler om å se hele regionen man opererer i, og støtte opp om prosjekter som er med å styrke hele fylket.

«Egersund i sørfylket har jo blitt julebyen i Rogaland. Folk reiser fra hele fylket for å gå på julebyen i Egersund. Det har liksom blitt byens varemerke. Så har du Finnøy, som er en øykommune som nå har blitt landfast. De har tomat-festivalen, og det er jo ingen som kan true dem på det. Da blir de et senter for matfestival, og det som de dyrker der. Samtidig fremstår Haugesund for mange som filmbyen. De har den årlige filmfestivalen som er en 40 års tradisjon. Samme med silde-festivalen. Det har på en måte dannet seg noen ulike kultursentre som ikke konkurrerer med hverandre. Fylkeskommunen er svært opptatt av at vi skal støtte opp om det som går bra» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Både Tvedt og Solheim ønsker å danne større folkevalgte regioner i Norge, og argumenterer for at mellomnivået er viktig for å bevare en helhetlig utvikling på Vestlandet. En større folkevalgt region på Vestlandet vil kunne dempe konflikter mellom kommunegrenser, fylkesgrenser og mellom byer, og se verdien av flere sterke sentre i landsdelen. Respondentene fra Rogaland er derimot uenig i hvor de geografiske grensene for en ny region på Vestlandet bør gå.

#### *6.2.4 Oppsummering: Motsetninger mellom sentrum og periferi internt på Vestlandet*

Basert på respondentenes svar kan man i et sentrum-periferi perspektiv påstå at politikerne i distriktsfylket Sogn og Fjordane virker mer skeptisk til større regioner enn politikerne i Hordaland og Rogaland. Sogn og Fjordanes mangel på god infrastruktur og tilstrekkelige kommunikasjonsmuligheter, mangel på et tydelig sentrum som kan ivareta regionale interesser, samt frykt for å miste identitet til området og bli splittet i flere periferier er observasjoner som danner dette bildet. Dette bildet forsterkes ytterligere når man ser på respondentene fra Hordaland og Rogaland sine oppfatninger av Sogn og Fjordane sin rolle på Vestlandet. Det ble blant annet oppfattet en usikkerhet og frykt fra Sogn og Fjordane under arbeidet med forvaltningsreformen blant respondentene fra Hordaland og Rogaland.

Intervjuene med Nyborg og Søviknes viser to motstridende syn på større geografiske enheter i et sentrum-periferi perspektiv. Nyborg ønsker større folkevalgte nivåer fordi hun mener at dette kunne styrket en allerede sterk landsdel, og hevder at de sterke sentre som Bergen og Stavanger utgjør er med på å forsterke dette bildet. Søviknes frykter derimot potensielle konflikter i større geografiske enheter, spesielt mellom Bergen og Stavanger, og tror at kommunesammenslåing og bortfall av det folkestyrte regionale nivået vil sikre innbyggerne den nærhet og tilstedeværelse som lokaldemokratiet trenger. De to respondentene fra Rogaland ønsker begge større folkevalgte regioner i Norge, men her ser vi en uenighet i hvor de geografiske grensene skal gå. Tvedt og Solheim er i tråd med argumentasjonen til Nyborg, og mener at en større region på Vestlandet kan bidra til å dempe konflikt og sikre en helhetlig utvikling for hele landsdelen.

Oppsummert vil jeg hevde at regionalpolitikere fra fylkene Hordaland og Rogaland, som har et sterkt næringsliv, sterke bysentra og de beste utdanningstilbudene på Vestlandet, i større grad enn Sogn og Fjordane ønsker en større region på Vestlandet. Selv om observasjonene fra disse to fylkene viser at tre av fire respondenter ønsker større regioner, er det imidlertid fremdeles konflikt om hvordan dette skal organiseres geografisk.

### **6.3 Forholdet mellom hovedstad og periferi**

Neste del av analysen vil løfte fokuset fra forholdet mellom fylkene internt på Vestlandet, og se på forholdet mellom sentralmakten og Vestlandet i Norge. Flere studier peker på det regionale nivåets rolle som overflødig i dagens forvaltningssystem, og gjennom fylkesmannsembetet fungerer dette nivået på mange måter som en iverksetter av statlig politikk. Det er derfor interessant å se hvordan respondentene ser på det regionale nivå som en viktig motvekt til staten, eller som en viktig forlenget arm for staten. Vil de som ønsker større regioner ha som mål å styrke landsdelene i Norge i forhold til staten? Hvilke konkrete eksempler på konflikten mellom hovedstad og provins eksisterer bak de ulike modellforslagene? Hvordan ser respondentene ulikt på oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, og hvordan påvirker dette deres syn på organiseringen av forvaltningssystemet?

I denne delen vil jeg først ta for meg de respondentene som ønsker tre folkevalgte nivåer, og undersøke i hvilken grad makt og overføringer fra sentralmakten er en viktig faktor bak deres



holdninger til forvaltningssystemet. Deretter vil jeg undersøke i hvilken grad denne sentrum-periferi dimensjonen påvirker tilhengerne av tonivåmodellen.

### *6.3.1 Tilhengerne av tre forvaltningsnivå*

Ellen Solheim hevder at den viktigste årsaken til hennes ønske om sterkere regioner er større grad av nærvær. «Hvis du kan legge ting ut der folk bor, får du bedre beslutninger. Jeg tror at folk som bor i denne regionen vår, er bedre i stand til å ta bedre beslutninger for vår egen region, enn om det sitter en i Oslo som omtrent ikke har vært her en gang» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012). Hun mener det er viktig å få oppgaveoverføring og beslutningsmyndighet fra staten og ut til regioner og kommuner, og dette var en av grunnene til at forslaget om større regioner under forvaltningsreformen var en høy prioritering for henne. «Slik som forvaltningsreformen var tenkt, var det jo virkelig å avgi makt fra stat til de nye regionene som skulle erstatte fylkeskommunene, og til kommunene. Jeg er veldig opptatt av at oppgaver skal løses på lavest mulig forvaltningsnivå» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012). Et tydelig eksempel på hvordan staten overstyrer de regionale politikerne er i følge Solheim arbeidet med E39:

«Vi ønsket for eksempel at E39 skal bygges videre sørover. Så kan vi sitte i tre år å jobbe og bli enige, men så kommer fylkesmannen og sier nei. Slik ønsker vi ikke å ha det. Vi ønsket mer politisk makt gjennom større regioner [under forvaltningsreformen]. Men den har vi ikke fått så mye mer av. Dessverre tror jeg at det er veldig vanskelig å få til forandringer så lenge du har så mange byråkrater som jobber i Oslo. De burde vært tvangsflyttet ut i landet» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Solheim mener at så mye som mulig bør løses i kommunen, for det er der folk bor, og der avstanden er kortest til politikerne. De overgripende oppgavene bør derimot løses i større regioner. Med større regioner vil også kapasiteten til det regionale nivået øke betraktelig, og slik som fylkeskommunene er inndelt nå, ser Solheim at det er begrensninger på hvilke oppgaver de faktisk kan overta fra staten. Hun mener de viktigste oppgavene i dagens regionale nivå er samferdsel og opplæring. Med opplæring tenker hun på de videregående skolene, men også universitets- og høyskoleutdanningen. Samtidig hevder Solheim at det regionale folkestyrte nivå også bør ha ansvar for spesialisthelsetjenesten, ettersom denne

sektoren i hennes øyne er blitt altfor byråkratisert og uoversiktlig (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012). Da forutsetter hun imidlertid at fylkeskommunen faller vekk og vi får større regioner:

«Jeg så hvor mange andre spennende oppgaver vi kan klare å løse i en større region som du vil slite med i en fylkeskommune. For meg var det en veldig spennende tanke. Ta tilbake ansvaret for sykehusene f.eks. Du trenger ikke nødvendigvis at staten skal ha ansvaret for universitetene. Det kunne jo også vært lagt til regionene» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

De koordinerende oppgavene er også svært viktig at det regionale nivå sitter med, hevder Solheim. «Hvis to kommuner f.eks. skal bestemme hvor de vil ha næringslivet plassert, eller hvor trafikken skal gå, og ingen hadde ansvar for det koordinerende arbeidet, så er jeg ikke sikker på at de hadde fått de beste løsningene» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012). Solheim vil derfor at fylkeskommunen eller en regional instans løser kommuneovergripende oppgaver, og ikke staten. Hun mener at arbeidet i Vestlandsrådet illustrerer noe av dette, og viser hvordan samferdselsprosjekter har blitt løftet frem i regionen, og hvordan infrastrukturoppgaver er viktig for alle fylkene på Vestlandet.

«Der har vi virkelig felles forståelse. Vi satt og diskuterte helt sånn fordomsfritt, hvis vi skal ha et fergefritt Vestlandet, hvor skal vi begynne? Da var vi kommet lengst i planleggingen her i Rogaland, og vi fra Rogaland opplevde at alle de andre støttet lojalt opp og sa: Vi begynner med «Rogfast» i Rogaland, så kan vi ta «Hordfast» etterpå. Det er jo veldig bra, og vi har stått «last og brast». Når vi for eksempel har sendt NTP høringer inn til regjeringen, så har vi slått fast at Vestlandet står samlet om et fergefritt E39 og at «Rogfast» er den første delen av det prosjektet» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Solheims argument er at *hvordan* man ser for seg fremtidens regionale nivå gir svært forskjellige utgangspunkt for oppgavefordelingen mellom stat, regioner og kommuner, men hennes hovedargument for større regioner er å få oppgaveoverføring fra staten og ut.

Tom Tvedt hevder at en av grunnene til at han ønsker tre folkevalgte nivåer er frykten for ytterligere sentralisering i Norge. Han ser ikke hvordan kommunene skulle kunne ta vare på

en helhetlig regional utvikling. «Jeg mener at hvis vi skal ha noe lokalmakt igjen så må vi påse at det regionale leddet er intakt. Min påstand er at ved en nedleggelse av det regionale nivå så vil mesteparten av makten flyttes til Oslo» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012). Samtidig tror han også at en større Vestlandsregion ville gjort landsdelen til et kraftsentrum som kunne stått sterkt i forhold til Østlandsregionen, og det er også en viktig faktor bak at han ønsker større folkevalgte regionale enheter:

«Jeg tror de er livredde på Østlandet for at vi skal få en sterk region her på Vestlandet. Når «kjegleklubben» i Bergen snakker med «bøndene» på Jæren, hvis det kommer til å skje, så har du ca. 1,1 millioner innbyggere i samme region. Det utgjør ca. 60 prosent av all verdiskapning, altså i den industrielle tenkningen. Det ville vært en dimensjon av en kraft» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

Tvedt mener også at demokrati og nærhet er en viktig faktor. «Det handler om å flytte makten dit du faktisk er operativ, slik at du får på en måte en troverdighet til det regionale folkevalgte nivå» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012). Han opplever i dag at fylkeskommunen er for lite synlig for innbyggerne, og mener at for mange er basert på feil informasjon og kunnskap. «Folk flest vet jo ikke forskjellen på fylkeskommunen og fylkesmannen. Det er ganske interessant. Selv næringsforeningen i Stavanger sender brev til fylkesmannen når de skal ha fatt i fylkeskommunen. Forutsetningene er også kunnskap om hva du holder på med» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

Han ser også at strukturen i dag lager altfor store rom til at alle kan klage på det de vil, og tror dette kunne vært unngått i større folkevalgte regioner. Slik forvaltningssystemet fungerer nå, er det i følge Tvedt full konflikt mellom Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune, og full konflikt mellom Rogaland fylkeskommune og Stavanger kommune om hvem som skal styre. «Jeg mener vi for eksempel skulle hatt en egen næringsplan for Vestlandet. [...] det som går på plan, arealplaner og næringsplaner, det at hver kommune har sin egen næringsplan i Rogaland, jeg er usikker på effekten av det» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012). Tvedt mener at slik strukturen er i dag, med så mange «politiske tunger» og ulike innspill, forstyrrer den helhetlige planleggingen. Litt av problemet illustreres i utbyggingsplanene av fergefri E39.

«Da fylkestinget i Rogaland var ferdige med Nasjonal Transportplan (NTP), klarte vi å komme til en løsning hvor NTP tilsa at bare Rogaland skulle ha 70 mrd. kroner. Det betyr at vi skulle hatt nesten 45 prosent av hele NTP bare i Rogaland. Så regnet jeg igjennom det som Hordaland hadde, og da hadde vi [Rogaland og Hordaland] ca. 80 prosent av hele NTP. Dette ble jo støttet av næringsforeningen. Men da vi akkurat hadde levert NTP, så kommer de [næringsforeningen] med dette lyntoget. Det er mangel på strategiske evner, fordi du hiver opp så mange baller, og det passer de sentrale myndighetene helt fantastisk fordi da klarer man ikke å lande noe. Du klarer ikke stå bak 100 mrd., som jeg mener vi var i ferd med å skape begeistring for. Vi var i ferd med å skape trykk. Det er jeg redd for at kommer til å pulveriseres» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

Tvedt hevder også at det regionale nivået burde ha ansvar for flere oppgaver. Det at staten skal styre bruken av bompenger mener han er helt uhørt. Tvedt peker også på at en større del av utdanningen kunne vært lagt til større regioner, og at denne kunne vært differensiert i større grad mot arbeidslivet.

Torill Selsvold Nyborg hevder at regionaliseringstiltakene som har blitt iverksatt i Norge den siste tiden ikke har gitt noe særlig mer tyngde til det regionale nivået. En av de viktigste motivasjonsfaktorene for henne er ønsket om å få et større regionalt nivå med nettopp mer tyngde. «Det vil si en sammenslåing av fylkeskommunene, som disse tre på Vestlandet, men også ellers i landet, slik at vi virkelig får noen motpoler til sentraliseringskreftene som er i Norge» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012). Hun mener at oppbygningen til forvaltningsreformen fremstiller utfordringene til det regionale nivå i Norge på følgende måte:

«Jeg så jo det at opp imot sentralmakten så rakk ikke fylkeskommunen til. Vi ble ikke hørt. Vi på Vestlandet følte jo det mer, for vi så at der de fikk 100 prosent på Østlandet, fikk vi 75 prosent av bevilgningene. Det har vært en sånn norm hele tiden. Vi kjempet liksom i motvind mot de sentrale styresmaktene. For å bygge infrastruktur, for hva det skulle være, hva vi skulle ha støtte til her altså. Kulturlivet fikk for eksempel mye mindre her enn de får østpå» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Nyborg mener at opprettelsen av regionale statsetater er med på å forsterke bildet av den sentraliseringen som har foregått i Norge de siste årene. Hun forstår ikke hvorfor sykehusene må være styrt i statsetater, og mener at det er like hensiktsmessig å få sterke folkestyrte regioner med større grad av autonomi, som kan styre slike regionale helseforetak. Nyborg tror, som også Tvedt påpeker, at de sentrale myndigheter er litt redd for å miste makt. «Vi har ca. 1 million innbyggere [på Vestlandet]. Vi har et veldig sterkt næringsliv og internasjonal kompetanse. To gode universitet, med Rogaland og Hordaland, og gode høyskoler. Så jeg tror faktisk at de var redd for at vi skulle bli for sterke under forvaltningsreformen» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Samtidig mener hun at den sterke sentraliseringen fører til et demokratisk underskudd i Norge, hvor staten bygger opp byråkrati og direktorater som gjør at mange beslutninger som kunne vært tatt ute i regionene blir tatt i Oslo. «Vi [fylkeskommunen] får jo ofte kritikk fordi vi er så usynlige og utydelige. Men det blir vi når en ikke får makt til å ta skikkelig avgjørelser» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012). Nyborg er helt klar på at beslutningene som blir tatt i Vestlandsregionen ofte blir tatt på feilt nivå. «Dette forsinker veldig prosessene, og gjør at vi ikke får den identiteten vi skal ha til det. Vi bør styre mer av utviklingen til vår egen region selv» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012). Et eksempel på dette er byggingen av Jondalstunnelen:

«Se på prosjektet med Jondalstunnelen, som er et rent fylkesvegprosjekt. Der vi [Hordaland fylkeskommune] har betalt omtrent hver krone selv. Der har det vært fram og tilbake. Jeg vet ikke hvor mange år det tok altså for at vi skulle komme i gang. Få lov av de sentrale myndighetene til å bygge, med våre egne penger. Så sånn er det. De klarer ikke slippe det, og sitter på makten» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Hun mener også at det siste statsbudsjettet illustrer hvilke vanskelige arbeidsforhold fylkeskommunene har for øyeblikket. «Se hva vi har fått nå med statsbudsjettet, spesielt i forhold til de store veiutfordringene. Vi har jo ikke fått belønningsmidlene en gang. Jeg var med å forhandle fram disse, men de har ikke kommet ennå. Det er helt vanvittig» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Dagens viktigste oppgaver for fylkeskommunen er i følge Nyborg regional utvikling, de videregående skolene og kultur, og med et budsjett på 10 mrd. kroner så er fylkeskommunen i hennes øyne svært betydelig. Samtidig føler hun at det regionale nivået må styrkes på en eller annen måte, og bør få mer bestemmelsesrett over sine områder. «Innenfor kultur for eksempel, så kunne vi sikkert ha bestemt veldig mye mer selv. Kulturminne, som nå er under riksantikvaren, det er jo en viktig oppgave som kunne vært lagt til oss» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012). I stedet ble oppgaveoverføringen til fylkeskommunene under forvaltningsreformen mer puslete enn mange hadde tenkt, og selv om Nyborg anerkjenner at Hordaland fylkeskommunen har blitt overført en del nye funksjoner, hevder hun at det ikke er nok til å skape en slagkraftig fylkeskommune med større selvråderett.

«Vi har fått litt på fiskeri, en del konsesjoner på oppdrett. Vi har blitt oppnevnt av en del styreverv osv. i forbindelse med universitetet og andre ting. Pluss noe på skogforvaltning, altså litt sånne små ting. Men det blir småplukk, og det var jo skuffende for alle. Men det var en politisk kamp, og en hestehandel sentralt som gjorde det» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Jenny Følling er den eneste av respondentene i datamaterialet som ønsker å beholde dagens fylkeskommuner geografisk uendret. Men hun er på samme måte som de andre respondentene som ønsker tre forvaltningsnivåer opptatt av å bremse sentraliseringen, og hevder at de største utfordringene vi har er å få sentralmaktene til å slippe noe av myndigheten, og gi de regionale og kommunale politikerne mer handlingsrom.

«Mange av de avgjørelsene som blir avgjort i direktorat og i departement kunne vært delegert mer til det regionale nivået, og så burde en ha rendyrket det slik at kontroll og tilsyn ligger under fylkesmann, og hatt de andre sakene under det politiske. [...] Jeg mener at vi har et altfor omfattende byråkrati i landet, og dette burde ha vært «avskrelt» noe. Vi burde ha ryddet i skjæringspunktet mellom hva fylkesmannen skal ha ansvaret for og hva folkevalgt nivå skal ha ansvaret for» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012).

Følling trekker fram miljø som et eksempel på en oppgave som burde vært overført til det regionale nivå: «Regionene skulle hatt et større ansvar for miljøspørsmål. Hvorfor skal

miljøverndepartementet være det overordnede der?» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012).

Når det kommer til oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, så er Følling av den oppfatning at mer ansvar ned på kommunenivå, som f.eks. videregående skoler er den rette veien å gå. «Hvis en får et visst omfang på kommunene, så vil de også kunne drive de videregående skolene» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012). Hun mener at kommunenivået er det viktigste, for det er der folk lever og bor.

Det regionale nivået har i følge Følling en viktig samordnende funksjon som kan ivareta større overgripende saker som infrastruktur og rammevilkår for næringslivet. Debatten om større regioner vil først kunne realiseres når man får på plass en annen kommunestruktur. «Jeg tror ikke du får opp igjen debatten om det regionale nivå før du får i gang en større omstrukturering i kommunene. Jeg tror det er en omstrukturering i kommunene som kommer til å drive fram det andre» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012). Følling synes det er viktig at lokaldemokratiet grunnlovfestes, og gis mer makt, før en eventuell sammenslåing av fylkeskommunene kan skje. «Men da er det også slik at når vi gjør dette, så må vi tåle litt forskjeller og feil. Vi kan ikke bare opprette et nytt tilsyn hver gang det skjer en feil» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012).

### *6.3.2 Tilhengerne av tonivåmodellen*

Noralv Distad er også, som de andre respondentene, opptatt av at staten får en konkurrent som blir tøffere enn det som er tilfellet i dag, men hevder at veien til dette er gjennom sterkere kommuner. Han mener at det viktigste er å se på hvilke oppgaver det er naturlig at folk får der de bor, og dette bør være utgangspunktet for hvordan Norge struktureres forvaltningsmessig. På spørsmål om hva som er den mest hensiktsmessige måten å strukturere forvaltningsordningen i fremtiden svarer han:

«Jeg tror det vil gå i retning av å få betydelig færre kommuner. Fylkeskommunene tror jeg vil gå ut. Fylkesmennene vil fortsette. Men kanskje med en forenklet oppgavestruktur. Det neste blir da en spenning mellom stat og kommuner. Sterkere kommuner vil bety at staten får en tøffere konkurrent enn det den har i dag» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

Distad er av den oppfatning at de regionaliseringstiltakene som har blitt iverksatt i Norge den siste tiden bærer mer preg av forsøk på å lage kompromiss mellom ulike målsetninger og ulike holdninger, og mener at fylkeskommunen slik den fremstår i dag er en unødvendig spenning mellom stat og kommuner. «Jeg tror det blir veldig mye politisk sprik om det med kommuner, fylkeskommunen, fylkeskommunenes rolle, regioner, interkommunale samarbeid, regionalt samarbeid osv. Det blir veldig mye interesser og veldig mange aktører» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012). Han mener at den utvidede rollen som fylkeskommunen fikk på regional utvikling under forvaltningsreformen er et tydelig eksempel på et slikt politisk kompromiss: «Når det gjelder rollen som utvidet regional utviklingsaktør, så er det mer et politisk kompromiss enn et reelt behov. Det kunne nok vært løst mellom Innovasjon Norge og kommunene» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

Hovedbudskapet til Distad er å plassere det politiske ansvaret der det best kan løse oppgaver for innbyggerne og for næringslivet. Det grunnleggende – uansett hvor du befinner deg – bør i følge Distad hele tiden være å tenke hvor det er best å ha tjenesteproduksjon og hvor det er best å utvikle rammevilkår og rammebetingelser osv. Han hevder at skoletilbudene, de ulike helsetilbudene og næringsutvikling må være det som ligger bak organiseringen av forvaltningsordningen. «Organisering i seg selv er ikke målet, det er et virkemiddel» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

På spørsmål om hvordan Distad oppfatter den styrkede rollen til regional stat, er han mer positiv enn de respondentene som ønsker å beholde tre forvaltningsnivåer. Dette begrunner han slik:

«Jeg synes at det fremdeles er en statlig oppgave å ha en tilsynsfunksjon, eller noen som kan gå inn å foreta tilsyn og har en klagefunksjon. Det går på rettsikkerhet, og den rollen er det naturlig at staten fortsetter med og er til stede på regionalt nivå. Men å fortsette med skjønnsutøving, for eksempel i plansaker o.l., der synes jeg jo at statens rolle i dag er for omfattende. Det er nok naturlig å redusere [statens rolle], men det ville være galt å ta vekk det som går på å sjekke at sentrale lover, for eksempel i forhold til at barnevern- og helseoppgaver blir overholdt. Det synes jeg er en naturlig statsoppgave. Kommunene og fylkeskommune kan slik som jeg ser det yte tjenestene, men noen må fungere som



et kontrollsystem for å sjekke at minimumsstandardene blir fulgt opp» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

Terje Søviknes ønsker å legge ned fylkeskommunen, og komme over i en tonivåmodell med større og sterkere kommuner som får flere oppgaver tildelt, og hvor staten fungerer som et landsdekkende koordinerende organ. I tråd med Distad mener han at utgangspunktet for forvaltningssystemet bør være å organisere seg etter oppgavene som skal løses, og ikke fordele oppgaver etter en bestemt struktur: «Tar du utgangspunkt i først å legge en struktur på ting, og så legger du oppgaver inn der det passer, eller ser på hvilke oppgaver som skal løses, og legger opp strukturen etter det? Jeg mener at det siste er det riktige, og da tenker jeg at det holder med to nivå i Norge» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Søviknes mener at tyngden i dagens fylkeskommunale oppgaver etter forvaltningsreformen ikke har fått det løftet som mange forberedte seg til, og begrenser seg til de videregående skolene og samferdsel i form av fylkesveger og kollektivtransport. Han hevder at de andre oppgavene som tannhelse, folkehelse, kulturminne, litt arealforvaltning og næringsutvikling bærer preg av at dette bare er deler av en oppgaveløsning som stort sett er overført til staten, og egentlig ikke har gitt fylkeskommunen så mye mer kraft. Samtidig har alle reformene i det statlige byråkratiet, eller den statlige forvaltningen, dannet større geografiske enheter som ikke samsvarer med de fylkeskommunale grensene:

«Dessverre er disse geografiske områdene, de statlige etatene, organisert forskjellig fra hverandre og overlapper hverandre på kryss og tvers, og det skaper jo et lappeteppe av Norge som ikke ligner noe. Da er det vanskelig både for innbyggere og politikere og folk administrativt som jobber med dette å hele tiden vite hvor vi er i forhold til geografi» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Han er av den oppfatning at regionale statsetater er viktig, men at disse etatene bør begrenses til områder der dette er hensiktsmessig. «Jeg tenker jo at det er naturlig at det er regionale enheter knyttet til statsforvaltningen på en del områder, som politi, forsvar og rettsvesenet. De må jo organiseres gjerne gjennom regionale enheter» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012). Søviknes synes at så lenge ansvaret for tjenestene og oppgavene under disse

enhetene er lagt til staten, er det greit at de organiserer dette på ulike måter i forhold til geografiske enheter. Men samtidig ønsker han å lette folks forståelse av forvaltningen.

«En del av de oppgavene som i dag ligger f.eks. på tilsyn og kontroll, altså fylkesmannen sin rolle, det kan være arealforvaltning, mattilsyn, arbeidstilsyn, fylkesmannens tilsyn på vår kommunale virksomhet innenfor egentlig alle tjenestene vi yter, så mener jeg at det har tatt helt overhånd. De kunne vært redusert betydelig, og lagt opp til en filosofi som gikk mer på egenkontroll og revisjon gjennom kommuneloven. Han hevder at fylkesmannen bør strippe betydelig for oppgaver, og at vi i et nytt system med kommuner og stat fikk en frittstående forvaltningsdomstol som tok seg av stridsspørsmål som måtte oppstå mellom stat og kommune» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Søviknes hevder at slik forvaltningssystemet har utviklet seg de siste årene, sliter det folkevalgte regionale nivået med store legitimitetsproblemer, og han mener at debatten rundt forvaltningsreformen oppstod fordi det var åpenbart for alle at fylkeskommunen slet med legitimiteten i befolkningen. «Det er et litt sånn ubestemmelig mellomnivå, der folk har vanskelig med å identifisere seg med fylkeskommunen, og når de mistet sykehusene og helsevesenet så var det veldig lite igjen, som rettferdiggjorde fylkeskommunen som aktør» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012). Søviknes hevder at folk flest, hvis de er engasjert i politikk eller samfunnsliv, forholder seg til de helt nære ting som kommunepolitikere står for. Han tror at folk kjenner sine kommunepolitikere, samtidig som de forholder seg til de store rikspolitiske spørsmål presentert gjennom TV-ruten og riksnyheter. «På dette mellomnivået [fylkeskommunen], i de aller fleste fylker i hvert fall, så sliter jo fylkespolitikere med å nå igjennom i pressen og å kommunisere med sine velgere» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Hovedargumentet til Søviknes er at gjennom kommunesammenslåing vil kommunene være bedre skikket til å løse større oppgaver, og da vil et bortfall av fylkeskommunene være naturlig. I en slik modell ønsker han at alle oppgaver og tjenester blir lagt til kommunene og staten, men med regionale enheter i form av interkommunale samarbeid som koordinerer og organiserer de større overgripende oppgavene uten å utføre noen direkte tjenesteproduksjon.

### *6.3.3 Oppsummering: Ulikt syn på desentralisering av makt og oppgaver*

Her er det et tydelig skille mellom de som ønsker en tonivåmodell og de som ønsker tre forvaltningsnivå. Tilhengerne av større regioner er opportunistiske i sine holdninger, og ønsker mer makt og oppgaveoverføringer ut fra staten. For å kunne løse de oppgavene som blir nevnt, er fylkeskommunene i dagens form for små. Deres fremste argument er at de vil bremse sentraliseringskreftene i Norge, og for å bevare nærhet og demokrati er Norge avhengig av å ha et folkevalgt regionalt nivå, i tillegg til kommunene. De er negativ til den omfattende økningen i regionale statsetater de siste 15-20 årene, og nevner høyere utdanning og sykehussektoren som eksempler på oppgaver som kunne vært overført til større folkevalgte regioner. Alle tre nevner også at en stor region på Vestlandet, som omfatter to store byer og et rikt næringsliv, med et arbeidsmarked som vil omfatte over én million innbyggere, virkelig kunne gitt en viktig konkurranse til Østlandet.

Respondentene som ønsker en tonivåmodell er mer positiv til statens rolle som standardiserer av enkelte oppgaver, og stiller seg generelt mer åpen til de regionale statsetatene. De hevder at tre nivåer ikke samsvarer med de oppgaver som skal løses, men er mer en organisering i seg selv. Oppgavene, og ikke strukturen i seg selv, bør danne grunnlaget for framtidens forvaltningsordning. Utgangspunktet bør være at folk får tilbudene der de bor. I dette bildet hevder de også at fylkeskommunen er en aktør som gjør forholdet mellom stat og kommuner uoversiktlig, og for mange interesser svekker effektiviteten i forvaltningssystemet.

Følling er mest opptatt av en opprydning i nåværende system, men påpeker også sentraliseringen og makten til regional stat som altfor omfattende. Hun vil derfor beholde forvaltningsordningen i nåværende struktur, men med en opprydning i forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. Følling ønsker også flere oppgaver overført til kommunenivå i kommunesammenslåinger, og bruker de videregående skolene, som i dag er fylkeskommunens oppgave, som eksempel på oppgaver som burde vært kommunenes ansvar.

## **6.4 Partitilhørighet**

Tidligere i oppgaven ble det påpekt at de politiske partiene i Norge har nokså ulike syn på hvordan lokal- og regionalpolitikken i Norge bør organiseres. Det er klart skille mellom de borgerlige partiene og resten av partiene i Norge (se Bukve 2008, Farsund 2010). Blant annet har Erna Solberg og Høyre lenge vært tydelige på at de ikke ønsker et regionalt nivå.

Samtidig er det flere eksempler hvor lokale og regionale politikere bryter med hva partiet representerer når det kommer til organiseringen av forvaltningen. Kanskje politikere som har jobbet i en kommune eller et fylke over lengre tid vil se annerledes på saker som omhandler geografi og oppgaveinndeling regionalt, enn det partiet mener nasjonalt? Det er også interessant å se i hvilken grad prosesser som forvaltningsreformen er i stand til å splitte partier internt. Med utgangspunkt i de tre tankesettene som dominerer norske partier – en spenning mellom tre politiske «posisjoner»: de røde, de grønne og de blå – vil jeg undersøke i hvilken grad regionalpolitikere er påvirket av partiets nasjonale standpunkt i holdningene til forvaltningsordningen.

#### *6.4.1 Respondentenes lojalitet til partiets holdninger*

Gruppeleder for KrF i fylkestinget for Rogaland, Ellen Solheim, har vært medlem i Kristelig folkeparti siden 1995. Hun er nå inne i sin sjette periode som politiker, hvor hun har vært fylkespolitiker på heltid siden 2003. Før dette har hun tre perioder i kommunestyret i Stavanger bak seg. Solheim har lagt seg på samme linje som KrF, og hun mener at partiet hennes har vært svært toneangivende i det å få til store regioner og mer oppgaver, spesielt under forvaltningsreformen. Solheim var også veldig sentral under prosessen med forvaltningsreformen, og satt i sentralstyret til KrF under behandlingen av regjeringsforslaget.

På spørsmål om hvor viktig partitilhørighet er i forhold til holdningene til organiseringen av forvaltningen, trekker Solheim svaret tilbake til arbeidet med forvaltningsreformen:

«Dagfinn Høybråten var ganske lunken til idéen på den tiden, så jeg fikk ansvaret for å ta den prosessen videre. Akkurat da kjente jeg jo egentlig hva som var meg, og hva som var partiet, ettersom jeg satt så sentralt. Det var mye meg, og hva jeg ønsket, men selvfølgelig i samspill med andre. Jeg opplevde oss som jobbet med dette fra partiet som ganske samstemte (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Hun er helt klar på at KrF ser på det regionale nivå som et viktig satsingsområde, og mener at KrF er blant de tydeligste i ønsket om tre forvaltningsnivå i Norge. Selv om mange KrF politikere ble veldig skuffet i utfallet av forvaltningsreformen, vil partiet i følge Solheim fremdeles ha en veldig sterk formening om at vi trenger noen store regioner dersom det blir del av en borgerlig regjering.

Solheim er samtidig spent på hva som vil skje fremover, ettersom partiene har så ulike meninger i regionspørsmålet. «Venstre og Høyre er jo for større kommuner, det samme er Frp. Men drar du ut og snakker med Frp ute i fylkene, så er jo ikke alle like enig med partiet sentralt. Du kan jo bare gå til varaordføreren i Sandnes. Han sier nei hver gang vi snakker om kommunesammenslåing» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012). Hun mener at forvaltningsreformen i stor grad mislyktes på grunn av partiuenighet. «Mitt inntrykk er at det ikke var i regjeringspartiene at debatten om større regioner startet. SV har jo ikke ønsket å ha store regioner. Ap var vel kanskje delt, mens Sp virkelig ønsket det» (intervju med Ellen Solheim, 01.10.2012).

Torill Selsvold Nyborg har vært medlem i KrF siden 1984. Hun var fylkesordfører i Hordaland fra 2003-2011, og er nå gruppeleder for KrF på fylkestinget. Nyborg er en av dem som var sterkest involvert i arbeidet med en større Vestlandsregion under forvaltningsreformen. Hun mener det var en «politisk kamp og en hestehandel sentralt» som gjorde at det ikke ble etablert større regioner under forvaltningsreformen, og hevder at de ulike partipolitiske ståstedene hos fylkesordførerne på Vestlandet var en av faktorene bak det endelige utfallet.

Nyborg oppfatter det regionale nivå som et veldig viktig satsningsområde for sitt parti, og er helt klar på at partitilhørighet er viktig i forhold til hennes holdninger til forvaltningsorganiseringen, fordi det er helt nødvendig å ha partiet med seg. «Det er viktig å ha med seg stortingsrepresentantene, og spesielt da vi var i sentrumsregjering med et sterkt Høyre, var det utrolig viktig. Det regionale nivået var en av de tingene vi bar inn i regjeringsforhandlingene i den siste Bondevik-regjeringen» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012). Samtidig er hun en av de politikerne som har vært med å forme partiets ståsted i forhold til det regionale nivå.

Nyborg hevder at det politiske samarbeidet på Vestlandet er problematisk. Samarbeidet med E39 har vært svært vellykket, men ellers er det mange ulike politiske prioriteringer.

«Med E39 har vi vist et enestående samarbeid som har gitt resultat. Da har vi stått samlet og fått alle fire fylkeskommunene på Vestlandet inn og forhandlet med regjeringen, og fikk en mrd. ekstra til den. Det er et felles prosjekt som vi kan stå

sammen om. Men ellers er det så mange ulike politiske syn og ting som har en ulik politisk agenda. Helt i fra Ap til Frp, og da blir det jo verre. Det var det som skjedde med forvaltningsreformen» (intervju med Torill Selsvold Nyborg, 09.10.2012).

Tom Tvedt er gruppeleder for Arbeiderpartiet på fylkestinget i Rogaland. Han var fylkesordfører i Rogaland fra 2007-2011, og før det har han to perioder bak seg som ordfører i Randaberg kommune (1999-2007). Tvedt hevder at han ikke bare tar hensyn til partiets meninger i sine holdninger til det regionale nivå.

«Jeg tror rett og slett at på dette området er min fødeplass, min kulturelle historie, og det at jeg vet at bergensere er ålreite mennesker vel så sterke faktorer som mitt politiske ståsted. Bergen er hovedstaden på Vestlandet. Sånn kommer det til å være. Det er kulturhistorisk, og jeg har ingen problemer med det. Så jeg vil si at min kulturelle tilnærming og tillit til Vestlandet er vel så viktig» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

På spørsmål om hvorvidt det regionale er et satsningsområde i partiet svarer Tvedt «både ja og nei» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012). Selv om Tvedt selv var klar for å regionalisere Vestlandet, falt hans eget parti ned på å beholde regionene som nå. Han mener at det må jobbes internt i eget parti for å utvikle spørsmålet om regioner videre, og han opplevde at partiet ble splittet i spørsmålet om større regioner under forvaltningsreformen: «Men det er jo fordi vi er et stort parti og har på en måte hele fasetten» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

Splittelsen han opplevde i eget parti, var også synlig i andre partier. Han påpeker blant annet hvordan Høyres tidligere fylkesordfører i Rogaland, Roald G. Bergsaker mobiliserte kraftig for større regioner i Norge under forvaltningsreformen, men partiet hans var imot. «Roald Bergsaker, var jo en pro vestlending, men han tapte internt i eget hus. Da gikk luften ut av det» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012). Samarbeidet gjennom Vestlandsrådet illustrer også hvordan partipolitikken skaper konflikter i landsdelen, og illustrerer kompleksiteten i partipolitikk og framtiden til det regionale nivå:

«Det er få saker der fylkesordførerne på Vestlandet står sammen utad og fronter. Dette henger nok nøye sammen med – som jeg har sagt tidligere – at de styres av to partier som vil legge fylkeskommunen ned. Det er jo klart at det er vanskelig å skape begeistring for noe du egentlig ikke vil ha. Partiprogrammet sier at de vil legge ned fylkeskommunen, men til velgerne sier de at de skal opprettholde. Når jeg hører fylkesordføreren i Hordaland, så er han jo så begeistret for fylket. Men det nytter jo ikke det, når han neste gang sier at han skal legge det ned» (intervju med Tom Tvedt, 01.10.2012).

Jenny Følling har vært medlem i Senterpartiet siden 1996. Hun har vært politiker både på kommune- og fylkesnivå, og var ordfører i Gaular kommune i 8 år. Følling er nå fylkesvaraordfører i Sogn og Fjordane. På spørsmål om hvor viktig partitilhørighet er i forhold til holdningene til forvaltningsordningen hevder hun at 50 prosent gjerne er påvirket av det partiet mener, mens 50 prosent er påvirket av de tanker hun har om hvordan en samfunnsutvikling bør være. «Jeg er vel ikke typisk noen som underkaster meg med akkurat det partiet mener. Da prøver jeg heller å overbevise partiet om at jeg har rett» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012). Jenny Følling oppfatter at hennes parti har en sterk satsing på det regionale nivå, men hun gikk allikevel imot partiets støtte til større regioner, og ville beholde den fylkeskommunale strukturen under forvaltningsreformen.

På spørsmål om hvor mye partiet spilte inn i hennes valg om å beholde den eksisterende fylkesstrukturen under forvaltningsreformen, svarte Følling: «Når det gjelder akkurat den avgjørelsen om større regioner, så tenkte jeg nok 50-50» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012). Hun mener at partitilhørigheten spiller inn, men den er ikke avgjørende for hennes del. «Det at jeg samtidig så at vi kom til å bli en utkant, og hvis det ikke ble gjort noe med kommunestrukturen først. Det at vi ble delt, og de negative konsekvensene som følger med det. Den delen spilte nok også inn» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012).

Det samme gjelder kommunestrukturen, hvor hun faktisk går imot partiet, og ønsker kommunesammenslåinger i Norge: «Når det gjelder kommunestruktur så er nok jeg kommet over til at jeg er mer for det enn partiet. De synes i hvert fall det er vanskelig å snakke om. Jeg ser at utviklingen gjør at vi må gjøre noe med kommunegrensene. Der har jeg nok endret synet mitt i forhold til mange andre i partiet» (intervju med Jenny Følling, 25.09.2012).

Terje Søviknes har vært medlem i Fremskrittspartiet siden 1991. I denne perioden har han sittet i kommunestyret fra 1991 og fylkestinget siden 1995. Hans nåværende stilling er ordfører i Os kommune, men han er også gruppeleder for Frp på fylkestinget i Hordaland. Rollen som gruppeleder har han hatt siden 2001. I sin første periode på fylkestinget var han leder av kontrollutvalget i Hordaland. Søviknes satt ytterligere én periode i opposisjon, men har sittet i posisjon siden 2003, i en koalisjon med Høyre, KrF og Frp. Den koalisjonen holdt seg i to perioder. Siden valget i 2011 har han sittet i en koalisjon med Høyre, Frp og Venstre, mens KrF nå er et samarbeidsparti litt til side for koalisjonen. Søviknes oppfatter sin egen partitilhørighet som svært viktig for sine holdninger til forvaltningsstrukturen.

«Det er klart det er viktig. Du har jo dine egne meninger som politiker, men det er klart du blir formet av det felleskapet du er i, dvs. partiet. Frp er jo det partiet som har vært tydeligst i sin motstand mot fylkeskommunen og det tredje forvaltningsnivået. Så det er klart at det også former meg, samtidig som jeg som kommunepolitiker ser at det er nødvendig med samarbeid på tvers av kommunegrensene i en del saker. Det er da jeg tenkt at en type folkevalgt forsamling med ordførere og evt. vara eller posisjonsledere fra kommunene i området kunne vært en mulig koordinerende faktor. Men jeg er nok preget av partiet. Helt klart» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Han mener at i det praktiske arbeidet som Frp politikere gjør ute som kommune- og fylkespolitikere, så farges de av partistandpunktet. «For eksempel i høringsuttalelser og andre sammenhenger der det blir snakk om det å legge flere oppgaver til fylkeskommunen eller styrke fylkeskommunen som aktør, så inntar Frp-politikere et standpunkt som viser det motsatte» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012). Samtidig hevder han partiet er veldig tydelig på at når Frp-politikere først blir valgt inn i folkevalgte forsamlinger som fylkestinget, så vil de gjøre det beste ut av situasjonen, og sørge for at ressursene forvaltes på best mulig måte og yter best mulig tjenester til innbyggerne. «Vi er jo konstruktive på den måten. Men når anledningen byr seg til å si noe om fylkeskommunen og dens oppgave, så er vi frampå med en gang med forslag som svekker den» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Søviknes synes at regionaliseringstiltakene som har blitt iverksatt den siste tiden har vært utfordrende fordi det er så klare partipolitiske skiller i rollen til det regionale nivå. Han mener



at utfordringen til Ap - som har vært fremst i denne debatten - har vært at de har fått med seg partier til venstre for seg som egentlig ikke vil gjøre noe med dagens fylkesstruktur. Samtidig har Ap hatt partier til høyre for seg, spesielt Frp og Høyre, som har ønske om en tonivåmodell med kommuner og en stat. Søviknes mener at Ap ikke har fått politisk støtte verken den ene eller andre veien for regiontanken sin, og mener at oppbygningen til forvaltningsreformen illustrerer dette godt:

«Dette brast jo relativt raskt etter hvert som det ble klart at Frp og Høyre ikke var innstilt på det løpet, og da Sp satte foten ned på regjeringssiden, så var jo løpet i realiteten kjørt for en reell større reform. Og SV hadde vel sitt og si de også, i forbindelse med hvor mye de ville slippe av oppgaver» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Han mener at om det skulle komme en ny regjering ved neste valg som ønsker å forme en ny politikk for forvaltningen, og det innebærer en tonivåmodell med stat og kommuner, så tror han at den siste forvaltningsreformen bør være en viktig lærdom for den nye regjeringen. «Det er Frp og Høyre i dag som er for tonivåmodellen. De andre partiene vil ha et eller annet regionalt nivå imellom der, og hvis det ikke blir en ren Frp og Høyre regjering, så strander jo denne ideen veldig fort» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

«Det kan også godt tenkes at, ved å bruke erfaringen min og ikke bare partipolitikk på bordet og tenke idealløsninger, så er nok spørsmålet om hvordan vi organiserer samfunnet vårt, hvordan vi organiserer forvaltningen, et såpass vesentlig spørsmål at det bør ikke være gjenstand for 4-års tilfeldig regjeringsskifte. Det bør være noe som står seg igjennom forskjellige politiske konstellasjoner og skiftende regjeringer, og da bør nok i det minste Frp, Høyre og Ap, som den store tunge aktøren på venstresiden, sette seg sammen for å se om det er grunnlag for å komme opp med en bredere reform som kan stå seg med skiftende regjeringer de neste 10-20 årene. Da tror jeg vi fort kan komme bort i den løsningen som Ap opprinnelig har gått for, nemlig store landsdelsregioner. Med noen oppgaver pluss større og sterkere kommuner som får mer makt. Jeg ser at det kan ligge et kompromiss der» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Søviknes mener at Hordaland fylkeskommune mobiliserte med bred partipolitisk støtte både regionalt og lokalt for større regioner under forvaltningsreformen, og et relativt bredt politisk flertall i Hordaland gikk for nye og større regioner med nye oppgaver.

«Både Ap, KrF, Venstre og sågar Høyre gikk jo egentlig for en sånn pakke. Mens vi fra Frp rendyrket bare at vi ville ha to nivå, stat og kommune. SV var på sin side, sammen med Sp, ikke begeistret for å gjøre noe som helst. Men det var en mobilisering. Det ble jobbet mye med dette under forrige fylkesordfører Torill Selsvold Nyborg, og KrF var vel på mange måter det partiet som var tydeligst på at de ønsket en regionreform, i tillegg til at Ap lokalt i Hordaland var det da. Men de endte nå med å gi seg da kompromisset nasjonalt kom» (intervju med Terje Søviknes, 18.10.2012).

Noralv Distad har vært medlem i Høyre siden 1974, og er den av politikerne som har lengst fartstid i sitt parti. Distads nåværende stilling er gruppeleder på fylkestinget i Sogn og Fjordane, samtidig som han er ordfører i Aurland kommune. Distad hevder at hans egen partitilhørighet spiller en stor rolle i hvordan han ønsker at forvaltningen skal organiseres. «Det å ha vært såpass lenge i et parti, og vært aktiv betyr mye. Du vil gjerne være med på en debatt, men det er klart at de konklusjoner og standpunkt man kommer fram til i partiet vil påvirke deg selvfølgelig, du vil være med på det partiet mener» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012). Han oppfatter ikke det regionale nivå som et viktig satsningsområde for sitt parti. «Satsningsområdet er nok sterkere kommuner. Så kan du godt si at det ligger en slags regionalisering i det også» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

Distad synes de regionaliseringstiltakene som har blitt iverksatt i Norge den siste tiden mangler struktur, og mener de bærer preg av forsøk på å lage kompromiss mellom politisk sprik. «Det blir veldig mange aktører som mener noe, og stort sett tror jeg vi ender opp med et slags politisk kompromiss» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012). Han hevder at utfallet av forvaltningsreformen ble et kompromiss basert på at det var det eneste som den rødgrønne regjeringen kunne bli enig om. Høyre oppfattet ham som en aktør som forsøkte å bremse hele prosessen med sterke regioner. «Høyres posisjon har hele tiden vært for sterkere kommuner og å få avskaffet fylkeskommunen. Vi så vel egentlig på denne tanken om å bygge opp

regioner som et litt forstyrrende element i det som var Høyres politiske fokus» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

Det politiske samarbeidet i Sogn og Fjordane i løpet av årene med forvaltningsreformen følger Distad fungerte bra. «Noen trodde nok sterkt at det kom til å bli regioner, mens andre regnet med at det ikke ble det. Jeg tror nok det ble tenkt litt ulikt om hvordan prosessen ville ende, men akkurat når det gikk på å sikre fylkets interesse, og å posisjonere seg, så tror jeg vi tenkte likt» (intervju med Noralv Distad, 07.10.2012).

#### *6.4.2 Oppsummering: Diskusjonen om partitilhørighet illustrerer konflikt*

Det er ganske tydelig ut ifra de seks respondentene at partitilhørighet og partiets ideologi spiller en betydelig rolle i de holdningene fylkespolitikernes har til forvaltningsordningen. Samtidig synes jeg at datamaterialet viser at konflikter innad i partier, spesielt de store, også forekommer når det er snakk om store strukturelle endringer i forvaltningen. På mange måter illustrerer respondentenes diskusjon om deres partitilhørighet de konfliktene som eksisterer i den norske regionaliseringsdebatten.

Høyre og Fremskrittspartiet er kanskje de partiene som er tydeligst i sitt standpunkt til framtidig forvaltningsordning i Norge, og dette standpunktet har lenge vært en viktig politisk sak i de to partiene. Svarene til Distad og Søviknes er i tråd med partiets standpunkt, og begge respondentene oppfatter sin egen partitilhørighet som svært viktig i sine holdninger til ønsket forvaltningsordning. På mange områder er både Søviknes og Distad helt i tråd med sine partiers nasjonale standpunkt, som ble gjennomgått i kapittel 2.6. Samtidig erkjenner Søviknes at de klare partipolitiske konfliktene rundt det regionale nivå gjør det vanskelig å falle ned på en annen modell enn den vi har i dag, og innser at Høyre og Frp er ganske alene i sitt standpunkt at vi skal ha en tonivåmodell i Norge.

Både Nyborg og Solheim opplever sine partikolleger som ganske samstemte, og hevder at de jobbet aktivt for å realisere større folkevalgte regioner under forvaltningsreformen. De er begge helt klar på at KrF ser på det regionale nivå som et viktig satsingsområde, og er selv på linje med partiets ønske om større regioner. Samtidig var både Nyborg og Solheim blant de politikerne som har vært med å forme partiets ståsted i forhold til det regionale nivå. Begge

påpeker imidlertid at forvaltningsreformen i stor grad mislyktes på grunn av partiuenighet mellom og innad i andre partier.

Tvedt og Følling hevder at de ikke bare tar hensyn til partiets meninger i sine holdninger til ønsket forvaltningsordning. Tvedt mener at sin fødeplass, kulturelle historie, og tillitten til vestlendinger er vel så sterke faktorer som sitt partipolitiske ståsted. Han oppfatter sitt eget parti som splittet i spørsmålet om framtidig forvaltningsordning, og hevder at Høyre i Rogaland hadde mange av de samme konfliktene som hans eget parti under forvaltningsreformen. De samme partipolitiske uenighetene mener han eksisterer innad i Vestlandsrådet, og hemmer samarbeidet. Følling tror at 50 prosent av hennes prioriteringer er påvirket av det partiet mener, mens 50 prosent er påvirket av de tanker hun har om hvordan en samfunnsutvikling bør være. Derfor gikk hun imot partiets ønsker om større regioner under forvaltningsreformen, og er i tillegg for kommunesammenslåing selv om partiet er imot.

Oppsummert vil jeg hevde at partitilhørigheten ser ut til å være en avgjørende faktor blant tilhengere av tonivåmodellen på Vestlandet. Det er derimot vanskelig å se en tydelig sammenheng mellom partitilhørighet og de to andre modellforslagene basert på analysene i denne oppgaven.

## **7. Konklusjon**

Hensikten med denne studiens problemstilling har vært å undersøke hvordan regionalpolitikere på Vestlandet ønsker at forvaltningsordningen i Norge skal organiseres, og hva som forklarer deres holdninger. Tidligere forskning har vist at både geografisk tilhørighet og partitilhørighet påvirker holdninger til forvaltningsordningen. Samtidig har tidligere studier av regionaliseringsdebatten i Norge i liten grad basert seg på dybdestudier av regionalpolitikeres holdninger. Casestudie er valgt som metodisk design, og dette henger sammen med at jeg ønsker å utforske et teoretisk rammeverk, med hensikt å gi en dypere forståelse av hva som preger regiondebatten på Vestlandet. Datamaterialet har jeg hentet inn selv, ved hjelp av semi-strukturerte intervju av seks fylkestingspolitikere i vestlandsfylkene Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland.

### **7.1 Oppsummering av resultater**

Oppgavens datamateriale viser at de tradisjonelle konfliktlinjene i norsk politikk er til stede i debatten om det regionale nivå. Både konflikten mellom sentrum-periferi og partipolitikk mellom høyre og venstre akse har vist seg gjeldene. Respondentenes svar i denne studien tyder på at ønsket om mer makt fra staten til distriktene er sterkt, men samtidig er det svært ulike syn på hvordan dette best gjøres. Funnene i analysen viser også at konfliktene om hvordan forvaltningen bør organiseres eksisterer på flere nivåer, og innad i de forskjellige geografiske enhetene og institusjonene. Prosessen rundt forvaltningsreformen er et tydelig bevis på dette.

Hvordan ønsker respondentene at forvaltningsordningen skal organiseres? Analysen baserte seg på intervju av seks regionalpolitikere i de tre nevnte fylkene på Vestlandet. Respondentene til denne oppgaven ble strategisk utvalgt etter geografisk og partipolitisk spredning. Analysen viser sprikende interesser i regiondebatten. Tre respondenter ønsker en trenivåmodell med større regioner i fremtiden. To av respondentene ønsker en tonivåmodell bestående av kommune og stat, mens bare én av respondentene ønsker å opprettholde fylkeskommunen i nåværende form. I datamaterialet viste det seg også at regionaliseringsbegrepet kan ha svært ulike betydninger.

Hva forklarer deres holdninger? Datamaterialet viser at ønsket om større folkevalgte regioner først og fremst er drevet av et sterkt ønske om mer oppgavedesentralisering og større grad av

autonomi til distriktene. Tilhengerne av større regioner i dette datamaterialet ser først og fremst ut til å være påvirket av at de ønsker flere oppgaver overført fra staten, og mener at store oppgaver som sykehus, utdanning og veg bør løses på mellomnivået i form av større folkevalgte regioner. Analysen viser at respondentene som vil ha større regioner først og fremst ønsker å skape en reell motvekt til den sterke sentraliseringen i hovedstadsområdet. Samtidig er disse respondentene politikere i fylkene Hordaland og Rogaland, og alle tre erkjenner fylkets sterke posisjon i landsdelen Vestlandet, med byene Bergen og Stavanger som viktige sentrum. Dette støtter opp om tidligere forskning. Farsund (2010) hevder blant annet at det oppstod en konfliktlinje på landsbasis mellom fylker som antok at «fylkeshovedstaden» blir «hovedstad» i en større region, og de fylkene som ikke har et klart sentrum under arbeidet med forvaltningsreformen.

KrF politikerne Nyborg og Solheim er også lojale til sitt eget parti. Begge respondentene ser ut til å ha vært sterkt delaktig i arbeidet mot større regioner under forvaltningsreformen, noe som helt klart har formet deres meninger. KrF er også det eneste partiet som går inn for større regioner i sitt stortingsvalgprogram for perioden 2009-2013. Ap politiker Tvedt oppfatter derimot partiet sitt som splittet i diskusjonen om det regionale nivå, og hevder at hans egne holdninger handler mer om tilliten hans til et politisk samarbeid på Vestlandet enn partiets standpunkt på nasjonal basis. Det er derfor ikke mulig å se en klar sammenheng mellom partipolitikk og de som ønsker større regioner i dette datamaterialet.

Tilhengerne av tonivåmodellen ser i størst grad ut til å være påvirket av sitt partistandpunkt, som helt eksplisitt hevder at en forvaltningsordning bestående av stat og kommuner – hvor det regionale nivået faller vekk – er ønsket for framtiden. De har et stort fokus på oppgaveløsning, effektivitet og oversiktighet i forholdet mellom stat og kommuner, men er mindre opptatt av å få de store oppgaveoverføringene fra staten. Dermed er respondentene som ønsker tonivåmodellen mer positiv til regionale statsetater.

Basert på analysene virker politikerne fra Høyre og Fremskrittspartiet å være svært lojal mot en tonivåmodell, og som det teoretiske rammeverket påpeker er «de blå» partiene tradisjonelt opptatt av effektivisering og mindre byråkrati. Partiets holdninger skinner tydelig gjennom en del av svarene til både Distad og Søviknes, og begge respondentene svarer tilnærmet likt på en god del spørsmål i intervjuene. Tilhengerne av tonivåmodellen er også svært opptatt av

tilstedeværelse og nærhet, og mener at den viktigste demokratiske forankringen i det norske lokaldemokratiet løses gjennom en forvaltningsordning hvor staten og kommunene er de to nivåene.

Respondenten som ønsker å beholde fylkeskommunene i dagens form kan, basert på oppgavens analyser, sies å være sterkt påvirket av sentrum-periferi, der frykten for å bli en periferi på Vestlandet er avgjørende for ønsket forvaltningsordning. Jenny Følling viser tydelig at hun frykter større regioner på bakgrunn av Sogn og Fjordanes rolle som et distriktsfylke uten større byer eller et sterkt sentrum. Dette er i tråd med tidligere forskning, og blant annet Bukve (2004) hevder at Sogn og Fjordane frykter at en sammenslåing av fylkene på Vestlandet vil føre til sentralisering og dominans fra aksene Bergen-Stavanger, hvor Sogn og Fjordane blir den definitive geografiske utkanten. Følling er mindre opptatt av partiets standpunkt i spørsmål om ønsket forvaltningsordning, og gikk faktisk imot partiet sitt under forvaltningsreformen.

Oppsummert gir resultatene i denne oppgaven støtte til mye av den tidligere forskningen på regioner i Norge. Ettersom fremgangsmåten i denne oppgaven er lite brukt i studier av holdninger til det mellomliggende nivå på Vestlandet, vil jeg hevde at funnene mine styrker kunnskapen om landsdelen.

## **7.2 Implikasjoner for framtidens forvaltningsordning**

Ved neste stortingsvalg er det mulig at det blir en helt ny regjeringskonstellasjon, og både Høyre og Fremskrittspartiet er helt tydelig på at de ønsker endringer i det norske forvaltningssystemet. Funnene i denne oppgaven viser at endringer av typen som skjedde under den siste forvaltningsreformen i 2010, har noen helt spesielle utfordringer og konflikter knyttet til seg. Tidlig i oppgaven ble det påpekt at mange ulike interesser og politiske standpunkt må tas hensyn til før en eventuell omfattende omstrukturering av forvaltningsordningen kan foretas, og denne studien gir noen viktige pekepinner for den regionale organiseringen i fremtiden.

Analysene i oppgaven viser at debatten om regionnivået på Vestlandet er preget av konflikt. Resultatene viser at samarbeidet mellom fylkene og partiene på Vestlandet ikke drar i samme retning, og bekrefter at landsdelen er preget av sprikende mål i regionspørsmålet.

Respondentenes svar illustrerer derfor på mange måter hvordan ulike interesser og strategiske hensyn skaper konflikt i spørsmålet om hvilken forvaltningsordning Norge skal ha i fremtiden.

### **7.3 Forslag til videre forskning**

Som diskutert tidligere i oppgaven gir størrelsen på datamaterialet begrensede muligheter for generalisering. For å øke representativiteten og muligheten for generalisering ville det vært interessant å øke utvalget av respondenter. Et utvalg bestående av fylkestingspolitikere fra de største norske partiene i hvert enkelt fylke på Vestlandet, ville gjort utvalget mer representativt, og dermed også gjort mulighetene for generalisering større. Samtidig vil jeg hevde at funnene i denne oppgaven kan benyttes som hypoteser, og dermed testes i andre forskningsopplegg. De fenomenene som studeres i denne oppgaven kunne også vært undersøkt for andre case i Norge, og på denne måten inngått i en mer overordnet systematisk, teoretisk informert komparasjon.

Det ville også vært interessant å se på spenningen mellom politikk og administrasjon. Offentlige utredninger og tidligere studier har vist at det har skjedd veldig lite innenfor geografisk inndeling og oppgaveoverføring til det folkevalgte regionale nivå de siste årene, selv om essensen i de fleste utredningene siden 1990-tallet sier at vi bør ha tre folkevalgte forvaltningsnivåer og vi trenger større enheter. For å skape et helhetlig bilde blant aktørene i den norske regiondebatten må man kanskje inkludere holdninger blant byråkrater og sentrale politikere. I et vestlandsperspektiv ville det for eksempel vært interessant å inkludere aktører fra fylkesmannen i en liknende studie som denne.



## Litteratur

- Adcock, Robert og David Collier (2001): "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research". *The American Political Science Review*, 95 (3): 529-546.
- Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging : kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeiderpartiet (2009): *Partiprogram 2009-2013: Skape og dele*. Hentet 05.11.2012, fra <http://www.arbeiderpartiet.no/Om-AP/Politikken/Aps-politikk/Partiprogram>.
- Arbo, Peter (2011): "Regionenes høysang" s. 123-148 i Higdem, Ulla og Noralv Veggeland (red.), *Plan, region & politikk*. Oslo: Forlag 1.
- Baldersheim, Harald (2001): *Europeiske regionaliseringsprosesser*. København: Nordisk Ministerråd.
- Baldersheim, Harald (2003): "Det regionalpolitiske regimet i omforming – retrett fra periferien; landsdelen i sikte!". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19: 276-307.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2010): "Norway: the decline of subnational democracy?" s. 283-304 i Loughlin, John, Frank Hendriks og Anders Lidström (red.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldersheim, Harald og Harald Torsteinsen (2002): "Fylkeskommunens legitimitet - hvor ble den av?". *Kommunal økonomi och politik*, 6 (3): 7-33.
- Bergens Tidende (2005): *Hold Vestlandet samlet!* Hentet 27.09.2012, fra <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Hold-Vestlandet-samlet-2295011.html>.
- Bergens Tidende (2007a): *Lokalvalg uten regiondebatt*. Hentet 27.09.2012, fra <http://www.bt.no/meninger/kommentar/kobbeltveit/Lokalval-utan-regiondebatt-1856751.html>.
- Bergens Tidende (2007b): *Berre Hordaland seier ja til region*. Hentet 27.09.2012, fra <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Berre-Hordaland-seier-ja-til-region-1846805.html>.
- Bergens Tidende (2008): *Vestlandet mot røkla*. Hentet 27.09.2012, fra <http://www.bt.no/meninger/leder/Vestlandet-mot-røkla-1881507.html>.
- Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite og Per Selle (2012): "Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark". *Local Government Studies*, 38 (1): 71-90.
- Botvar, Pål Ketil (2002): *Regionale politikere i Skandinavia: kan geografi forklare holdninger?* Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Bukve, Oddbjørn (2004): "Funksjonsfordelingsstrid og regionaliseringsinitiativ. Mot ein norsk regionalisme?" s. 85-106 i Amdam, Roar og Oddbjørn Bukve (red.), *Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Bukve, Oddbjørn (2005): "Towards a new regionalism in Norway?" s. 123-140 i Sagan, Iwona og Henrik Halkier (red.), *Regionalism contested: institution, society and governance*. Aldershot: Ashgate.
- Bukve, Oddbjørn (2008): "The long and winding road: Regional reform in Norway" s. 15-45 i De Souza, Peter, Henrik Halkier og Oddbjørn Bukve (red.), *Towards new Nordic regions : politics, administration and regional development*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Christensen, Tom, et al. (2007): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- ECON (2004a): *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt*. Oslo: ECON Analyse.
- ECON (2004b): *Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling*. Oslo: ECON Analyse.

- Farsund, Arild Aurvåg (2010): *Den norske regionaliseringsdebatten 2000-2010 : posisjoner og perspektiver*. Rapport IRIS ; 2010/054, Stavanger: IRIS International Research Institute of Stavanger.
- Fimreite, Anne Lise og Per Selle (2008): *Norwegian regions - new wine and old bottles?* Paper presentert på 'The 17th Conference for Nordic Local Government Researchers', Kristiansand, Norway, 28.-30. November 2008
- Flo, Yngve (2003): *Det lokale og det nasjonale : statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Oslo: Makt- og demokratiutgreiinga 1998-2003.
- Flora, Peter, Stein Kuhnle og Derek Urwin (1999): *State formation, nation-building, and mass politics in Europe : the theory of Stein Rokkan : based on his collected works*. Oxford: Oxford University Press.
- Fremskrittspartiet (2009): *Fremskrittspartiets handlingsprogram 2009-2013: Frp fornyer Norge*. Hentet 05.11.2012, fra [http://www.frp.no/no/Vi\\_mener/Handlingsprogram\\_2009-2013/](http://www.frp.no/no/Vi_mener/Handlingsprogram_2009-2013/).
- Fylkesmannboka (1995): *En orientering om arbeidet i fylkesmannsembetene*. Hentet 09.02.2013, fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger\\_og\\_brosjyrer/1995/fylkesmannboka.html?id=464883](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/1995/fylkesmannboka.html?id=464883).
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gerring, John (2007): *Case study research : principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gunnleiksrud, Åse (2001): "Fører europeisk integrasjon til mer regional autonomi? En sammenlikning av regionenes stilling i Frankrike og Tyskland 1986 - 1996" s. 23-48 i Baldersheim, Harald (red.), *Europeiske regionaliseringsprosesser*. København: Nordisk Ministerråd.
- Hansen, Tore (2008): "På vei mot en norsk regionreform" s. 241-252 i Nilsson, Lennart (red.), *Regionen och flernivådemokratien*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen (2006): *Den regionale stat - enhet og mangfold : om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hansen, Tore og Leif Arne Heløe (2005): "Mot en ny regionalisering i Norge?". *Kommunal økonomi och politik*, 9 (3): 7-29.
- Hordaland fylkeskommune (2007): *Startskotet gått for Hordfast*. Hentet 12.02.2013, fra <http://www.hordaland.no/Aktuelt/Arkiv-nyhende/2007/Juni/Startskotet-gatt-for-Hordfast/>.
- Huitt, Ralph K. og Robert L. Peabody (1969): *Congress : two decades of analysis*. New York: Harper & Row.
- Høyre (2009): *Høyres stortingsvalgprogram 2009-2013: Muligheter for alle*. Hentet 05.11.2012, fra <http://publikasjoner.hoyre.no/hoyre/74/>.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994): *Designing social inquiry : scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Knudsen, Jon P. (2005): *Sterke regioner : forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kristelig Folkeparti (2009): *Kristelig Folkepartis program 2009-2013*. Hentet 05.11.2012, fra <http://www.krf.no/ikbViewer/page/krf/politikk/politisk-program>.
- Landman, Todd (2003): *Issues and methods in comparative politics an introduction*. London: Routledge.

- Lie, Berit Øxnevad (2006): *Fylkeskommunar, regionar eller ingen av delane? Ei komparativ analyse av lokal- og regionalpolitikarar i Vest- og Nord-Noreg sine haldningar til framtidig forvaltningsordning*. Masteroppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- Lijphart, Arend (1971): "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*, 65 (3): 682-693.
- Littig, Beate (2009): "Interviewing the elite - interviewing experts: is there a difference?" s. 98-116 i Bogner, Alexander, Beate Littig og Wolfgang Manz (red.), *Interviewing experts*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Muriaas, Ragnhild Louise (2008): *Conducting Qualitative Research in Local Communities*. Chapter from Ph.D. dissertation: Affection and Defection: Local perspectives on the pull towards the government party in Malawi, South Africa and Uganda, University in Bergen.
- NOU (1988:38): *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*. Hentet 14.09.2012, fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154697-nou1988-38.pdf>.
- NOU (1992:15): *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Hentet 15.09.2012, fra <http://www.nb.no/nbsok/nb/be6f5f501c43356d45f72c5f4ebbada8;jsessionid=01F277DD4DB4EFB885860BAADA885616.nbdigital2?lang=no#19>.
- NOU (2000:22): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Hentet 14.09.12, fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20002000/022/PDFA/NOU200020000022000DDDPDFA.pdf>.
- Ot.prp. nr. 10. (2008-2009): *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Hentet 15.09.2012, fra <http://www.regjeringen.no/pages/2120277/PDFS/OTP200820090010000DDDPDFS.pdf>.
- Peabody, Robert L., et al. (1990): "Interviewing Political Elites". *PS: Political Science & Politics*, 23 (3): 451-455.
- Ragin, Charles C. (2004): "Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research" s. 123-138 i Brady, Henry E. og David Collier (red.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. New York: Rowman and Littlefield.
- Regjeringen (2008): *Å vandre er å forandre*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet 12.02.2013, fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/barne--og-likestillingsminister-huitfeldt/2008/a-vandre-er-a-forandre.html?id=510489](http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/taler_artikler/ministeren/barne--og-likestillingsminister-huitfeldt/2008/a-vandre-er-a-forandre.html?id=510489).
- Rokkan, Stein (1966): "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism" s. i Dahl, Robert A. (red.), *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven & London: Yale University Press.
- Rokkan, Stein (1987): *Stat, nasjon, klasse : essays i politisk sosiologi*. [Oslo]: Universitetsforlaget.
- Rokkan, Stein og Derek W. Urwin (1982): *The Politics of territorial identity : studies in European regionalism*. New York: Sage Publications.

- Rokkan, Stein og Derek W. Urwin (1983): *Economy, territory, identity : politics of West European peripheries*. London: Sage.
- Røiseland, Asbjørn (2010): "Local Self-Government or Local Co-Governance". *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 8 (2): 133-145.
- Sandal, Kristoffer Leirdal (2009): *Forvaltningsreformen: En analyse av beslutningsprosessen 2005-2008*. Masteroppgave i region og regionalisering, Universitetet i Bergen.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games real actors play : actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Selle, Per (2005): "Styringsreform i sikte. Er regionalisering løysninga?" s. 131-167 i Knudsen, Jon P. (red.), *Sterke regioner: Forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selle, Per og Øivind Østerud (2006): "The eroding of representative democracy in Norway". *Journal of European Public Policy*, 13 (4): 551-568.
- Selstad, Tor (2004): *Sterke regioner : forslag til ny regioninndeling av Norge - Kortversjon av rapport til Kommunenes Sentralforbund*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Selstad, Tor (2005): "Regioner og funksjoner" s. 25-62 i Knudsen, Jon P. (red.), *Sterke regioner: Forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selstad, Tor (2011): "Regionenes Europa og Norges regioner" s. 227-246 i Higdem, Ulla, et al. (red.), *Plan, region og politikk* Oslo: Forlag 1.
- Senterpartiet (2009): *Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2009 - 2013* Hentet 05.11.2012, fra <http://www.senterpartiet.no/stortingsvalgprogram/category14299.html>.
- Skocpol, Theda (2003): "Doubly Engaged Social Science: The Promise of Comparative Historical Analysis" s. 407-428 i Mahoney, James og Dietrich Rueschemeyer (red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Eivind og Harald Baldersheim (2011): *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre? : en publikasjon fra Demokratiprogrammet ved Universitet i Oslo*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Soria-Moria erklæringen (2005): *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Hentet 15.09.2012, fra [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform\\_SoriaMoria.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf).
- Sosialistisk Venstreparti (2009): *SVs arbeidsprogram for stortingsperioden 2009-2013*. Hentet 05.11.2012, fra <http://sv.no/Politikken/Arbeidsprogram-2009-2013>.
- St.meld. nr. 12. (2006-2007): *Regionale fortrinn - regional framtid*. Hentet 07.12.2011, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-12-2006-2007-/1.html?id=440991>.
- St.meld. nr. 19. (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*. Hentet 15.09.2012, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-19-2001-2002-.html?id=195855>.
- St.meld. nr. 19. (2008-2009): *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Hentet 09.02.2013, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-19-2008-2009-/5/7.html?id=552889>.
- St.meld. nr. 31. (2000-2001): *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. Hentet 15.09.2012, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-31-2000-2001-.html?id=194354>.

- St.meld. nr. 32. (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen*. Hentet 15.09.2012, fra <http://web.archive.org/web/20050404070803/http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/stmeld/016051-040005/dok-bn.html>.
- Statens vegvesen (2013a): *E39 Rogfast*. Hentet 12.02.2013, fra <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e39rogfast>.
- Statens vegvesen (2013b): *Ferjefri E39 gir stor innsparing*. Hentet 12.02.2013, fra <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Media/Pressemeldingsarkiv/Vegdirektoratet/Ferjefri+E39+gir+stor+innsparing.415432.cms>.
- Statskonsult (2002:18): *Inndeling av regional stat: En kartlegging*. Hentet 09.02.2013, fra <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2002-18.pdf>.
- Tranvik, Tommy og Per Selle (2003): *Farvel til folkestyret? : nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ueland, Trond (2011): *Vestlandsrådet i eit post-nasjonalt styringsperspektiv? Ein casestudie av Vestlandsrådet*. Masteroppgave, Høgskolen i Lillehammer.
- Vance, Rupert B. (1972): "Region" s. i Sills, David L. (red.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: The Macmillian Company and The Free Press.
- Veggeland, Noralv (1976): *Regional ubalanse? : en analyse av norsk regionalpolitikk*. Oslo, : Universitetsforlaget.
- Veggeland, Noralv (2000): *Den nye regionalismen : europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Venstre (2009): *Venstres stortingsvalgprogram 2009-2013: Frihet og ansvar. Et sosialliberalt samfunn*. Hentet 05.11.2012, fra <http://www.venstre.no/politikk/program2009/>.
- Vestlandsrådet (2005): *Vestlandsregion eller vidare samarbeid?* Leikanger: Vestlandsrådet.
- Vestlandsrådet (2013): *Om Vestlandsrådet*. Hentet 12.03.2013, fra [http://www.vestlandsraadet.no/om\\_vestlandsr%C3%A5det](http://www.vestlandsraadet.no/om_vestlandsr%C3%A5det).
- Yin, Robert K. (2003): *Case study research : design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Østerud, Øyvind, Per Selle og Fredrik Engelstad (2003): *Makten og demokratiet : en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

## Appendiks 1: Liste over respondenter

Navn	Parti	Stilling	Institusjon	Tid	Sted
Jenny Ellaug Følling	Senterpartiet	Varaordfører	Sogn og Fjordane fylkeskommune	25.09.2012	Førde
Tom Tvedt	Arbeiderpartiet	Gruppeleder	Rogaland fylkeskommune	01.10.2012	Stavanger
Ellen Solheim	Kristelig Folkeparti	Gruppeleder	Rogaland fylkeskommune	01.10.2012	Stavanger
Noralv Distad	Høyre	Gruppeleder	Sogn og Fjordane fylkeskommune	07.10.2012	Bergen
Torill Selsvold Nyborg	Kristelig Folkeparti	Gruppeleder	Hordaland fylkeskommune	09.10.2012	Bergen
Terje Søviknes	Fremskrittspartiet	Gruppeleder	Hordaland fylkeskommune	18.10.2012	Bergen

- Alle intervjuene er av typen semi-strukturert intervju.

## **Appendiks 2: Intervjuguide**

### ***1. REGIONALISERING***

- Har du lest artikler og offentlige utredninger om, eller engasjert deg gjennom media eller andre kanaler om temaet regionalisering?
- Synes du det er en tydelig samlet struktur i regionaliseringstiltakene som har blitt iverksatt i Norge den siste tiden? Begrunn svaret ditt.
- Hva ligger du i begrepene region og regionalisering?

### ***2. FORVALTNINGSREFORMEN***

- Hva er dine tanker generelt om forvaltningsreformen?
- Hvordan synes du oppbygningen til reformen fremstiller utfordringene til det regionale nivå i Norge?
- Hvilke av de ulike alternativene for en ny forvaltningsordning som ble foreslått i Norge foretrekker du? Begrunn svaret ditt.
- Hvordan behandlet din fylkeskommune regjeringens forslag til regionreform? Kan du utdype?
- Føler du at din fylkeskommune mobiliserte for et av utfallene under forvaltningsreformen? Begrunn svaret ditt.

### ***3. GEOGRAFI (SENTRUM-PERIFERI)***

- Hvor viktig er geografi i spørsmål om organiseringen av forvaltningen?
- Oppfatter du din fylkeskommune som et viktig sentrum? Kan du begrunne svaret?
- Oppfatter du din fylkeskommune som et viktig sentrum i landsdelen? Begrunn.
- Hvilke av de følgende områdene føler du sterkest tilknytning til. Begrunn svaret.
- Kommunen
- Fylket
- Landsdelen (Vest-Norge)
- Norge som helhet
- Europa

### ***4. PARTIPOLITISK TILHØRIGHET***

- Hvor lenge har du vært medlem i ditt parti?



- Hvor viktig er din partitilhørighet i forhold til dine holdninger rundt forvaltningsorganiseringen?

- Oppfatter du det regionale nivå som et viktig satsningsområde for ditt parti?

#### *5. OPPGAVER*

- Kan du utdype hvilke oppgaver som du ser som viktigst i dagens regionale nivå?

- Synes du det regionale nivå burde hatt flere oppgaver. Begrunn svaret.

#### *6. INTERNE SPENNINNGER I LANDSDELEN*

- Har ditt fylke et godt samarbeid med de andre fylkene i landsdelen? Har du noen eksempler?

- Hvordan samarbeider fylkeskommunen med næringslivet og andre organisasjoner i fylket? Eksempler?

- Hvordan forholder du deg til en evt. landsdelsregion? Begrunn.

- Hva er din landsdels største utfordringer?

#### *7. SENTRALISERENDE STAT*

- Norge hevdes av flere å være en sentraliserende sentralmakt. Hva er dine tanker om dette?

- Er Norges sentralstyring positiv eller negativ for oppgaveløsingen i de norske fylker? Har du eksempler?

- Hva tenker du om opprettelsen av regionale statsetater?

- Hvilke effekter har begrepet regional stat for det fylkeskommunale nivå? Begrunn svaret.

#### *8. FRAMTIDENS FORVALTNINGSSTUKTUR*

- Hva tenker du om legitimiteten i dagens forvaltningsstruktur?

- Hvilken forvaltningsordning synes du Norge skal ha i framtiden?

- Hvordan ønsker du at det regionale nivået skal være?

- Begrunn hvilke hensyn du tar i ditt standpunkt til framtidens forvaltningsordning.